

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО  
ПРАВА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ,  
УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Выпускная квалификационная работа  
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,  
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и  
правоохранительной деятельности»  
очной формы обучения, группы 01001515  
Свеженец Дмитрий Владимирович

Научный руководитель:  
к.ю.н., доцент  
Мамин Андрей Сергеевич

Рецензент:  
Старший преподаватель  
кафедры УиАД ОВД  
БелЮИ МВД России  
им. И.Д. Путилина  
полковник полиции к.ю.н.  
П. А. Волков

БЕЛГОРОД 2017

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА I. Теоретико-правовой анализ развития института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....</b>	<b>15</b>
1.1. Историко-правовой анализ развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	15
1.2. Нормативно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	36
<b>ГЛАВА II. Общая характеристика административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....</b>	<b>48</b>
2.1. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	48
2.2. Проблемы административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	42
<b>Глава III. Общая характеристика административной ответственности за нарушения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....</b>	<b>48</b>
3.1. Понятие административной ответственности за нарушение законодательства в контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	48
3.2. Административная ответственность за отдельные виды правонарушений в контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд .....	60
<b>Заключение.....</b>	<b>74</b>
<b>Список использованных источников и литературы .....</b>	<b>80</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность диссертационного исследования** обусловлена следующими обстоятельствами: во-первых, теоретической и практической важностью административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации, выполняющей не только задачи по обеспечению государственных нужд, но и обеспечение реализаций целевых программ государства.

Во-вторых, с начала проведением реформ законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд претерпело значительные изменения, позволившие обеспечить единство экономического пространства, расширить возможности участия в размещении заказа физических и юридических лиц, а так же усовершенствовать деятельность органов государственной власти.

Вместе с тем, представляется, что административно-правовое регулирование рассматриваемого института сегодня не носит системный характер, поскольку это связано с тем, что некоторые вопросы до сих пор не получили должной административно-правовой разработки и закрепления в административно-правовых нормах, в частности, такие важные элементы государственного заказа, как планирование и прогнозирование. Немало вопросов вызывает административно-правовое регулирование и практика контроля в данной области.

В-третьих, состоянием научной разработанности вопросов административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Анализ нормативных правовых документов и специализированной литературы показывает, что большинство работ по указанным проблемам, к сожалению, акцентируют внимание только лишь

вопросам размещения государственного заказа.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является одним из самых сложных и длящихся процессов по перемещению материальных благ в народном хозяйстве, без которого немислимо нормальное функционирование экономики. На закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд приходится значительная доля расходов бюджетов различных уровней, в связи, с чем особую актуальность приобретает эффективное регулирование данных отношений.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд относительно может считаться традиционным для российского законодательства, поскольку этот процесс с издавна специально регулировался отечественным правом. С началом строительства социализма у нас в стране значение регулирования процесса государственных закупок резко снизилось, хотя и издавались нормативные документы, которые в той или иной мере регулировали данные правоотношения.

Отправной точкой формирования блока законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в условиях перехода нашей страны к рыночной системе было связано с принятием в начале 90-х годов прошлого века ряда нормативно-правовых актов, в которых закреплялись основные положения административно правового регулирования государственных закупок.

Общепризнанно, что грамотное использование контрактной системы позволяет навести порядок в сфере расходования бюджетных средств, существенно сокращать расходы этих средств, а также противодействовать их расхищению. Не случайно, Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305, послуживший основой для формирования новой системы государственного заказа в Российской Федерации, назывался «О

первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»<sup>1</sup>.

Между тем эффективность функционирования системы контрактной системы была бы неполной при отсутствии в отечественном законодательстве норм, позволяющих привлекать к ответственности лиц, нарушающих правила и процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами в области государственных закупок.

В контексте сказанного следует позитивно оценить факт принятия Федерального закона от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>, в котором обращают на себя внимание безусловной новизной нормы, касающиеся установления административной ответственности за нарушения в данной сфере деятельности. Однако при обсуждении и принятии проекта указанного выше закона в его первоначальную редакцию было внесено немало поправок, прежде всего, продиктованных необходимостью гармонизации административного и гражданского законодательства.

Реформирование сферы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд непрерывно продолжается уже не одно десятилетие. На смену Федеральному закону № 94-ФЗ «О размещении

---

<sup>1</sup> О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 г. № 305 (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 1997. - № 15. - С. 1756.

<sup>2</sup> О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 02.02.2006 № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 06.02.2006. - № 6. - Ст. 636.

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, заложившему основы функционирования современной системы закупок, пришел более прогрессивный Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>.

В ст. 107 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» законодательно закреплено, что лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность.

Это обусловило необходимость внесения существенных изменений в нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. С целью сохранения административной ответственности, предупреждения совершения административных правонарушений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд был принят Федеральный закон № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>.

При этом все противоречия между нормами гражданско-правового и административно-правового регулирования отношений в области реализации контрактной системы до сих пор устранены не были. В этой связи важно

---

<sup>1</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). - Ст. 3105.

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. - №14. - Ст. 1652.

<sup>3</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2013 № 396-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 30.12.2013. - № 52 (часть I). - Ст. 6961.

определить вектор дальнейшего совершенствования законодательства в изучаемой области.

Кроме того, нуждается в обобщении и всестороннем анализе практика применения норм об административной ответственности за правонарушения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**Объектом диссертационного исследования** стали общественные отношения, возникающие в процессе реализации административно правовых норм в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а так же установления административной ответственности за нарушение законодательства в рассматриваемой сфере.

**Предметом диссертационного исследования** выступают административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, а также рассмотрение административной ответственности в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**Целью диссертационного исследования** стал комплексный анализ норм административного законодательства регулирующих правоотношения в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на основе действующего законодательства.

Для достижения указанной цели в рамках данного диссертационного исследования были поставлены соответствующие **задачи**:

- провести ретроспективный анализ пути развития правоотношений контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- рассмотреть понятие закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд, а так же определить сущность государственного контракта;

- выявить институциональную принадлежность контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе российского законодательства;

- рассмотреть административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- выработать рекомендации и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- проанализировать нормативно-правовые акты, регламентирующие контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- определить административную ответственность за административные правонарушения в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд по объединенным родовыми признаками составам.

**Методологической основой диссертационного исследования** стало использование, как общенаучных методов познания (исторического метода, метода системного анализа и синтеза, логического метода, типологического метода), так и специальных правовых методов научного исследования (в том числе формально-юридического метода, сравнительно-правового метода, метода юридического моделирования).

**Нормативной базой диссертационного исследования** послужили Конституция РФ, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон № 44-ФЗ «О



контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р (ред. от 10.08.2016) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)»<sup>2</sup>, а также иные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, распоряжения федеральных министерств и субъектов Российской Федерации.

**Эмпирической базой исследования** стали документы регулирующие механизм реализации контрактной системы в сфере закупок о порядке осуществления государственных и муниципальных закупок, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативно правовые акты Минфина России, Федеральной Налоговой Службы России, Центрального Банка России, судебных актов Конституционного Суда РФ, постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций РФ; судебных актов Высшего Арбитражного Суда РФ.

**Теоретической основой диссертационного исследования** определившего предмет работы, стали достижения отечественной юридической науки, нашедшие выражение в работах ученых трудах, таких как: С.С. Алексеева, В.С. Афанасьева, М.И. Байтина, Д.Н. Бахрах, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Н.И. Матузова.

Отдельные аспекты, направленные на изучение правовой природы размещения заказа для государственных и муниципальных нужд отражены в исследованиях Л.В. Андреевой, П.Ф. Ахмадеева, Ю. Барон, И.В. Бегтина,

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

В.Е. Белова, С. А. Бордуновой, Д.Ю. Борисова, М.И. Брагинского, Г.М. Веденеева, А.В. Винницкого, В.В. Витрянского, В.А. Власова, А.В. Гапанович, Е.Ю. Гончарова, С.В. Грачева, Я.Б. Гребенщиковой, А.Ю. Ильиной, А.А. Демина.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что данная работа представляет собой одно из первых в юридической науке исследований, в котором осуществлена разработка концептуальных основ административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок и сформированы предложения по совершенствованию административного и иного смежного законодательства, а также правоприменительной практики в обозначенной сфере.

Впервые контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд рассмотрена как институт административного права.

Выявлены пробелы и недостатки законодательного и правоприменительного характера, высказаны предложения по совершенствованию действующего российского законодательства в сфере размещения государственных и муниципальных контрактов.

Результатом исследования являются теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию действующего законодательства в указанной области.

Проведенное диссертационное исследование позволило автору сформулировать и вынести на **защиту следующие положения:**

1. Исторический опыт нормотворчества в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд имеет определенное влияние на современное российское законодательство. Ряд положений получили дальнейшее развитие в соответствии с современными экономическими условиями. Некоторые полезные наработки были использованы современным законодателем.

2. Выявлено, что институт контрактной системы в сфере закупок

представляет собой межотраслевой институт законодательства, включающий нормы финансового, административного, гражданского, и других смежных отраслей законодательства, а правоотношения, возникающие по поводу контрактной системы в сфере закупок, носят как публично-правовой, так и частноправовой характер. Доказана приоритетность императивных, публично-правовых форм и методов правового воздействия, присущих административному праву, поскольку обязательным участником данных отношений выступает государство или муниципальное образование.

3. Разработано авторское определение понятия «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», под которой предложено понимать деятельность в пределах своих полномочий участников контрактной системы, в сфере закупок осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами регулирующих контрактную систему в сфере закупок по определению (формированию) государственных (муниципальных) нужд, и их удовлетворению посредством осуществления закупок товаров, работ, услуг, а так же финансированию данных нужд из бюджетных и внебюджетных источников, с последующим осуществлением мониторинга, аудита и контроля со стороны государства и общества.

4. Отсутствие в законе понятий государственных и муниципальных нужд на практике влечет за собой неправильное толкование целей осуществления государственных закупок заказчиками.

Поэтому полагаем, что термины «государственные нужды» и «муниципальные нужды» как правовые понятия, должны иметь законодательную дефиницию имеющие самостоятельные юридические значения. Так, предлагается внести в ст. 3 ФЗ № 44 от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» следующие определения под государственными нуждами целесообразно понимать потребности

Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ, обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации или внебюджетных источников финансирования.

Под муниципальными нуждами целесообразно понимать потребности муниципального уровня в продукции, необходимой для решения экономических, социальных, природоохранных и иных задач, которые обеспечиваются за счет средств муниципального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

5. Установлено, что на практике у субъектов отношений в контрактной системе в сфере закупок возникает ряд проблем, связанных с обеспечением заявок при проведении конкурсов и аукционов и обеспечением исполнения контрактов банковской гарантией. Предполагается, что решить возникающие проблемы возможно посредством:

- издания Центральным банком РФ инструкции о порядке выдачи банковских гарантий в целях исполнения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

6. Проанализировав действующие нормы кодекса, неурегулированным остается вопрос привлечения к административной ответственности банков предоставляющих банковские гарантии на обеспечение заявок при

проведении конкурсов и аукционов.

В этой связи целесообразно внести в КОАП РФ статью 7.31.5, закрепляющую ответственность банков (гарантов) за выдачу банковской гарантии на обеспечение заявок при проведении конкурсов и аукционов и обеспечения исполнения контрактов с несоблюдением требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе и за невнесение выданных банковских гарантий в реестр банковских гарантий.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Теоретическая значимость диссертации предопределена актуальностью и новизной затронутых в работе проблем и состоит в углублении и расширении научных знаний о предмете и системе административного права, развитии административно-правовой теории о контрактной системе в сфере закупок. Сформулированные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы при осуществлении дальнейших научных разработок по административно-правовой проблематике.

Практическая значимость работы обуславливается тем, что ее результаты направлены на совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих контрактную систему в сфере закупок, осуществление государственных и муниципальных расходов, и могут быть востребованы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты исследования отражены в двух научных статьях, опубликованы в российских рецензируемых научных изданиях. Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

- Свеженец Д.В., Мамин А.С. Нормативно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. // Наука и образование в XXI веке: по материалам международной научно-практической конференции 28 февраля 2017 г. Часть 2. 124 с.;

- Свеженец Д.В., Мамин А.С. Институциональные основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Современные тенденции в науке, технике, образовании. Сборник научных трудов по материалам II-ой Международной научно-практической конференции 31 марта 2017 года. Смоленск: ООО «Новаленсо», 2017. - 175 с.

**Диссертационная работа** обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

## **ГЛАВА 1. Теоретико-правовой анализ развития института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

### **1.1. Историко-правовой анализ развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Необходимость в организации конкурсов, торгов возникает лишь тогда, когда заказчик (организатор конкурса) имеет возможность выбора среди нескольких исполнителей. А исполнители, в свою очередь, должны быть заинтересованы в выполнении заказа (подряда). Похожая ситуация возможна только на определенном этапе развития экономических и правовых отношений в государстве.

Торги были известны еще в Древнем Риме, уже тогда это был весьма широкий круг отношений, притом с элементами публичного характера, например торги по сдаче в аренду городских земель. Для успешного достижения своей цели торги должны были обладать публичностью и состязательностью, которая и давала возможность объявить победителя.

В России достаточно рано появились специальные нормативные акты, регулирующие отношения по удовлетворению потребностей государства в соответствующих товарах, работах и услугах. Более того, следует отметить, что в течение длительного времени правовое регулирование поставки и подряда существовало только для обеспечения государства (казны)<sup>1</sup>.

Однако потребности в правовом регулировании данного института появились на более ранних этапах развития государства. Особое внимание следует уделить такому нормативно-правовому документу, как Русская Правда.

---

<sup>1</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М. «Спарк», 1995. - С. 39.

Поскольку это был беспрецедентный акт унификации правового пространства Русского государства посредством создания единообразного правового регулирования жизнедеятельности его отдельных территорий в различных областях.

Уже в краткой редакции Русской Правды содержится «Урок мостникам», где регулируется договор подряда на ремонт или сооружение моста. Исследователи считают, что данные положения имели в виду не одни лишь мосты, но и городские мостовые. Так, например, в Новгороде археологи обнаружили множество деревянных мостовых.

В Русской Правде упоминается о найме рабочих - «мостников» для строительства или ремонта мостов в XII-XIII веках. Возникает категория «наймитов», при этом закон отграничивает их от прочих групп зависимого населения, а их отношения с наймодателем оговариваются в специальном договоре. Наймит имел право расторгнуть договор, но с возмещением убытков. В статье 43 Краткой редакции Русской Правды содержится следующее: «А вот устав мостникам: если замостят мост, то брать за работу ногату, а от каждого устоя моста по ногате; если же ветхий мост починить несколькими дочками, 3-мя, 4-мя или 5-ю, то также». Статьи 96, 97 Пространной редакции Русской Правды указывают на четкое фиксирование обязательств в случае, когда государство нанимает на работу мостников.

Так, например, ст. 97 гласит: «А вот подати строителю мостов: при построении моста взимать ему по ногате за (каждые) 10 локтей (моста); если починит старый мост, то взять ему за каждый пролет по куне, сколько бы пролетов ни починил; а строителю моста (следует) ездить с отроком на двух конях; (которым давать) 4 лукна овса в неделю, а кормить (его) досыта».

Следует согласиться с мнением А.В. Атамась, который также считает, что институт государственных закупок зародился задолго до XVIII в., поскольку с середины VIII в. до разработки Соборного уложения в 1649 г. указанный институт был составной частью личного найма, условия о



котором содержались еще в Русской Правде<sup>1</sup>.

Кроме того, как отмечает В.И. Кузнецов, необходимо обратить внимание на содержащиеся в исторических документах упоминания о так называемых заказниках - дружинниках, которые не только распоряжались в соответствии с полученными от князя полномочиями княжьим имуществом, но и могли заключать договоры от имени казны. Первым свидетельством об их существовании является запись в списке с Переяславской летописи (1346 г.) под 6504 (996 г.) годом<sup>2</sup>.

Первые упоминания о мероприятиях, которые с определенными оговорками можно рассматривать как публичные торги, относятся к периоду царствования Федора Иоанновича. Так, в 1595 г. царь Федор Иоанович издает указ «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости»<sup>3</sup>.

В период правления царя Алексея Михайловича издается царский Указ, датированный 7 июля 1654 г., о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей: «Государь указал послать свои Государевы грамоты к Москве к Боярам и в города к Воеводам, и к приказным людям: зелено на Москве и в городах Государев указ всяким людям сказать, которые люди похотят уговориться везти под Смоленск муку ржаную и сухари, и они б с теми людьми уговаривались; а давали им за муку за четверть по сороку и по сороку по пяти алтын и по полуторы рубли, а то им ведено сказывать, что у них с того подрядного хлеба пошлин нигде не возьмут»<sup>4</sup>.

Говоря современным языком, за перевоз определенного объема груза назначалась различная цена. На таких условиях подрядчик должен был отвезти хлеб в Смоленск, при этом освобождаясь от пошлины. То есть

---

<sup>1</sup> Атамась А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно- конструкторских и технологических работ в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Атамась Андрей Валерьевич. - М., 2009. - 23 с.

<sup>2</sup> Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук / Кузнецов Владимир Иванович. - М., 2005.

<sup>3</sup> Гончаров Е.Ю. Государевы нужды в допетровскую эпоху. // Конкурсные торги. - 2013. - № 5. - С. 28 - 31.

<sup>4</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М. «Спарк», 1995. - С. 69.

конкурса как такового, еще нет, но коль скоро появляется государственный заказ, то начинается и поиск исполнителей, формулируются условия его выполнения и вознаграждения.

Вопросами поставок и продаж в то время ведала Канцелярия подрядных дел, которая занималась не только регулированием всех торгов, разоблачением недобросовестных торговцев, но и исками, касающимися итогов несправедливых торжищ.

Несмотря на то, что сведения о государственных закупках в XVII в. отрывочны и скупы, важным, на наш взгляд, представляется факт, что уже в тот период начал осуществляться постепенный переход от волевого к экономическому подходу в отношениях между государством и производителями (поставщиками) материальных ресурсов. Впервые появляется упоминание об участии государства в рыночных отношениях в качестве их субъекта.

Активизация экономических отношений в России во времена Петра I вызвала рост числа публичных торгов. В первую очередь, этому способствовала военная активность царя. Уже первые конкурсы, организованные в то время, обладали специфическими чертами, характерными и для современных торгов<sup>1</sup>.

Так, например, в целях открытости и публичности проводимого отбора первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие в город или покидающие его, могли с ними ознакомиться.

Развитие системы публичных торгов выявляло различные нюансы в их организации, поэтому параллельно развивалось и нормативное обеспечение.

В 1721 г. принимается Регламент Адмиралтейства и Верфи. Предписываемый в этом документе порядок работы с подрядчиками является фактически прообразом современного законодательства по проведению

---

<sup>1</sup> Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю. Становление рыночной системы государственных закупок в России. Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2015. - С. 20.

конкурсов и торгов.

Петровские Регламент и инструкция совершенствовались до 1731 г., когда они были изданы последний раз. В основном выходили небольшие частные документы, регулировавшие отдельные вопросы взаимодействия участников.

Наиболее интересным среди них, по нашему мнению, документом, явился новый Регламент Коммерц-коллегии, принятый в начале правления Анны Иоанновны. Данный документ, на наш взгляд, свидетельствовал о мудром государственном решении, направленном на развитие торговли и промышленности в губерниях.

Так, при одинаковых предложениях рекомендовалось передать подряд жителю того города или губернии, где производился торг.

Данный регламент закрепил порядок публикации информации о торгах, рассмотрения поступивших предложений, выявления наиболее оптимальных предложений. Для участия требовалась справка из Коммерц-коллегии об отсутствии государственных «доимок», долгов по векселям.

Таким образом, при неравномерном развитии различных регионов России дельцы из более развитых в экономическом отношении местностей могли захватить в свои руки всю казенную поставку. В этом же случае их участие в торгах другой губернии не только уравнивалось с местными купцами, но и давало поощрительное преимущество последним.

Следующий документ - Регул провиантского правления - был утвержден при Елизавете Петровне в 1758 г. и касался поставок продовольствия (преимущественно хлеба).

В новом документе уделяется внимание рекламе и публикации объявлений о торгах. Билеты с сообщением и условиями указывалось «чинить с барабанным боем», по окончании службы священники должны были сообщать о назревшей государственной необходимости, причем, не затягивая во времени - последнее касалось глубинки, куда не доносился

«барабанный бой» и не доходили газеты.<sup>1</sup>

Особое внимание в этом документе уделено закупкам именно у производителей, минуя купцов, в отношении которых ужесточались бюрократические требования - количество требуемых с них справок, и аттестаций росло. Кроме того, для купцов было введено правило предоставления сведений о доходах и капитале, и запрещено набирать заказов на сумму, превышающую стоимость всего собственного имущества. Этими мерами преследовалась цель убрать купца-посредника, сэкономить казенные деньги и предоставить средства на развитие именно производства продукции.

В 1775 - 76 гг. была проведена одна из самых радикальных, по нашему мнению, реформ государственного управления в России. Акт, по которому происходило это реформирование, получил название «Учреждение о губерниях», и он долгое время определял развитие России как государственной системы. Статья 118 этого документа называлась «О контрактах по подряду, поставках и откупах».<sup>2</sup>

Правила, данные в этой статье, послужили отправным пунктом для подобных документов в различных ведомствах, поскольку в них учитывался весь опыт проведения торгов на поставки и закупки государственными органами.

По новому положению функция проведения торгов передавалась во вновь созданную Казенную палату. Ей доверялось заключать контракты на сумму до 10000 руб. сроком не более 4 лет.<sup>3</sup>

Подписанные палатой договоры приказывалось соблюдать независимо от обстоятельств; подразумевая, что контракт, заключенный госорганом, подписан лично Государыней Императрицей, даже если он был составлен

---

<sup>1</sup> Серединцев Д.С. Развитие системы управления государственными закупками: автореф. дис. канд. экон. наук / Д. Серединцев. - Москва, 2009. - С. 26

<sup>2</sup> Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.). // Конкурсные торги. – 2008. – № 14. - С. 41 – 46.

<sup>3</sup> Галицын Ю. Н. История государственного регулирования экономической деятельности в России. - М, 2010. - С. 30

незаконно и с казенным ущербом. Казенные убытки должны были взыскиваться с членов Казенной палаты, которые их допустили. Жестко определялись сроки объявления о казенной необходимости. В особых случаях объявления предполагалось давать круглогодично. Казенная палата не выдавала, как раньше, предоплаты или задатка, и вся ответственность за соблюдение условий договора лежала на подрядчике.

Устав о провианте для продовольствия войск 1802 г. пришел на смену «Учреждению о губерниях». Принципиальным новшеством данного документа явилось введение нового инструмента в системе государственных подрядов - «справочной цены». Устав закреплял порядок исчисления справочной цены и определил справочную цену основным показателем при объявлении и проведении торгов.

Наряду с Уставом был издан Указ 1815 г., в соответствии с которым рекомендовалось распределять особо крупные подряды по частям. Возможность разделения крупных заказов не теряет свою актуальность и на сегодняшний день. Подобная политика заказчиков в лице государства и муниципалитетов могла бы оказать поддержку субъектам малого предпринимательства.

Распоряжением 1818 г. «О мерах к отвращению промедлений и платежа поставщикам по заключенным с ними в казенных местах подрядах» вводилась ответственность заказчика за неисполнение принятых обязательств, в частности, это касалось оплаты подрядов.

Александр I, вступив на престол, начал реформирование системы государственного управления. Пересмотр существовавшего законодательства коснулся и регламентирующих документов по «публичным продажам казенных поставок и подрядов». За первую четверть XIX века было издано 107 правительственных актов, регламентирующих или корректирующих производство торгов, их обеспечение и последующее исполнение заказа. Из них только правил по различным номинациям госзаказа опубликовано 15, причем 7 были утверждены за первые пять лет правления Александра I.

В 1830 г. был принят так называемый «Лист для торга», зафиксировавший основные правила проведения торгов для государственного заказа практически до конца века.

Одновременно обобщались материалы по уголовной ответственности нарушителей подрядного законодательства. В составе первого уголовного кодекса России - «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных», подписанного Николаем I в августе 1845 г. предусматривалось специальное отделение, озаглавленное: «О противозаконных проступках чиновников при заключении подрядов и поставок, приеме поставляемых в казну вещей и производстве публичной продажи». Оно отличалось тщательной проработанностью. В нем были запреты, в том числе на нарушение общих правил проведения открытых торгов и предусматривались наказания<sup>1</sup>:

- за нарушение конкурсных процедур (несвоевременное вскрытие запечатанных объявлений и т.п.);
- за давление на других участников торгов;
- за вступление чиновников в казенные подряды через подставных лиц;
- за допуск к торгам исполнителей, не соответствующих требованиям подряда;
- за приемку некачественно выполненных работ (поставку некачественных товаров);
- за приписки при приемке работ.

В 1900 г. было опубликовано «Положение о подрядах и поставках», действовавшее до октября 1917 г. Положение предусматривало проведение торгов трех типов: изустные торги, торги посредством запечатанных объявлений и смешанные<sup>2</sup>.

Изустные торги представляли собой, так называемый, редукцион

---

<sup>1</sup> Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления: Учеб. пособие. М., Юристъ. 2015. – С. 80 - 87.

<sup>2</sup> Галицын Ю.Н. История государственного регулирования экономической деятельности в России. – М, 2010. – С.31

(аукцион на понижение), в котором победителем признается участник, предложивший наименьшую цену.

В публикуемых приглашениях к торгам через запечатанные объявления указывались день и час, с которого принимались пакеты с предложениями и начинались торги. Казенная цена устанавливалась по заранее составленным сметам, с учетом сведений о ценах в местностях, где предполагалось выполнение госзаказа. Казенная цена представлялась на торги в запечатанном пакете. Если полученные заявки удовлетворяли казенной цене, этот конверт уничтожался не вскрытым. Если всем претендентам отказывали в подряде, казенная цена предавалась огласке.

Смешанные торги отличались тем, что сначала принимали устные заявления, затем вскрывали конверты с заявками.

При утверждении результатов торгов комиссия проверяла соблюдение правил производства дел, соответствие выигравшего претендента установленным требованиям, соотношение между подрядными и средними справочными ценами. При нарушении какого-либо пункта результат торгов мог быть аннулирован.

С современных позиций, на наш взгляд, важны два положения, при которых результаты торгов аннулировались:

- если объявленные на торгах цены «казне не выгодны»;
- в случае переменявшихся обстоятельств, когда «самый предмет торга сделался уже ненужным».

Революционные события 1917 г. и последовавшая за ними Гражданская война ликвидировали саму необходимость публичных торгов на государственные поставки и подряды<sup>1</sup>.

Декретом СНК от 21.01.1919 «О заготовке продовольственных продуктов» был установлен прямой запрет на заготовку и провоз продуктов любым организациям, кроме государственных органов продовольствия и их

---

<sup>1</sup> Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.). // Конкурсные торги. - 2008. - № 14. – С. 41 - 46.

контрагентов.

На основании разверстки, установленной Наркомпродом, до производителей доводились твердые задания по поставке продовольствия государству, вводились сроки поставок и твердые цены на поставляемое продовольствие.

В течение 1920 г. были изданы декреты об обязательной поставке в порядке разверстки коровьего масла, яиц, убойного скота, меда, сена и соломы.

Продразверстка применялась на основе классового принципа: с богатых - много, со средних крестьян – умеренно, с бедных крестьян, как правило, не бралось ничего либо самое минимальное количество продовольствия. Нельзя не отметить тот факт, что данная организационно-правовая форма заготовок повсюду встречала недовольство среди крестьян, поскольку не редки были случаи принудительного изъятия даже того минимального количества зерна, которое предназначалось для посевных работ и прокорма скота и не должно было изыматься.

К 1921 г. Советская власть утвердилась на всей территории России. Однако разруха после войны заставила задуматься руководство государства о проведении Новой экономической политики (НЭП), предусматривавшей возвращение к жизни многих атрибутов рыночной экономики, в том числе и распределения государственных заказов посредством полученных с торгов подрядов и поставок.

В сфере государственных закупок постановлением ЦИК и СНК РСФСР было утверждено 30 сентября 1921 г. Положение о государственных подрядах и поставках. После утверждения и введения в действия ГК РСФСР 27 июня 1923 г. было утверждено новое Положение о государственных подрядах и поставках. 7 августа 1923 г. СНК СССР была издана Инструкция о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки.

В названной инструкции были в основном воспроизведены дореволюционные правила о проведении торгов: публичные торги



производились путем объявления условий «изустно», в запечатанных пакетах и по телеграфу (смешанные торги)<sup>1</sup>.

Государственный орган, объявляющий торги, обязан был выработать проект договора, а также подробное описание изделий, материалов и технические условия их выполнения, представить образцы, заблаговременно опубликовать извещение о предстоящих торгах.

В извещениях обязательно указывались:

- наименование государственного органа, объявлявшего торги;
- предмет торгов (род, количество, качество предметов подряда или поставки);
- место и время торгов с точным указанием часа торгов;
- приблизительная цена подряда или поставки;
- время осмотра в учреждении планов и образцов изделий, договор на изготовление или поставку которых заключается;
- размер залога, требуемого для участия в торгах.

Учреждения и предприятия, «сдающие поставки с торгов», вправе были допустить к соревнованию всех желающих или установить условия, которым должны были удовлетворять «соревнователи». Такими условиями могли быть: «категория» соискателей (государственные организации, кооперативные предприятия и др.), признаки и степень кредитоспособности; опытность, наличие рекомендации государственных органов о добросовестно выполненных ранее работах и т.п.<sup>2</sup>.

Торги производились особой торговой комиссией, состоявшей не менее чем из трех человек. Комиссия вела протокол о производстве торгов и составляла торговый лист. Соискатели перед началом торгов должны были расписаться в торговом листе, который прилагался к протоколу о

---

<sup>1</sup> Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю. Становление рыночной системы государственных закупок в России. Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2015. - С. 296.

<sup>2</sup> Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2012. - С. 42.

производстве торгов<sup>1</sup>.

При объявлении торгующими своих цен и оглашении телеграфных сообщений председатель комиссии открывал запечатанные объявления, которые заносились в торговый лист, подписываемый по окончании торгов комиссией и желающими из числа соискателей.

Подавшие запечатанные объявления имели право принимать участие в устных торгах при условии понижения цены, первоначально объявленной в запечатанном пакете.

Таким образом, по способу проведения торги являлись смешанными.

В начале НЭПа закон устанавливал, что заготовки льна, пушнины, кожевенного сырья, пеньки могли осуществлять только специальные государственные органы, а уже в феврале – апреле 1922 г. монополия на эти продукты была ликвидирована.

Практика реализации нэпа закрепила, возможность возникновения других видов договоров, такие как комиссии и поставки, которые так же использовались с целью заготовок сельскохозяйственных продуктов и сырья для государственных нужд.

Государство удовлетворяло свои потребности в сельхозпродукции не только с помощью продналога, но и с помощью неналоговых заготовок для государственных нужд. Потребкооперация, осуществлявшая эти заготовки, «обязывалась их вести исключительно путем прямого товарообмена по соотношению обменных эквивалентов (цен) 1:3, в соответствии с которым закупочные цены на сельхозпродукцию должны быть равными их довоенному уровню, а на промышленные товары превосходить его в 3 раза»<sup>2</sup>.

Договор контрактации отдельных видов сельскохозяйственной продукции как организационно-правовая форма закупок применялся с 1925 г., но наибольшее развитие он получил с 1927 г. Законодательно договор

---

<sup>1</sup> Белов В.Е. Историческое развитие госзакупок для государственных нужд. // Госзаказ. - 2014. - № 10. - С. 7 - 12.

<sup>2</sup> Ильиных В.А. Государственное регулирование сельскохозяйственного рынка Сибири в условиях нэпа (1921 - 1928 гг.): Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. - Новосибирск, 1998. - С. 14.

контрактации был закреплён в Постановлении СНК СССР от 08.03.1927 «О мерах по поддержанию льноводства»<sup>1</sup>. Договор контрактации существенно отличался от обычного гражданско-правового договора купли-продажи рядом специфических черт (применением стимулирования за повышение урожайности сельскохозяйственных культур; авансированием товаропроизводителей деньгами; снабжением их семенами и минеральными удобрениями и т.д.).

Постановлением СНК от 07.10.1929 г. «О контрактации продуктов сельского хозяйства»<sup>2</sup> раскрывалось содержание этого договора. В нём, кроме условий об ассортименте, количестве, сроках, стоимости сельхозпродукции, на хозяйство возлагалась обязанность по четкому выполнению планового государственного задания на засев определенной площади и сдачу соответствующего количества сельхозпродукции. Заготовители были обязаны не только принять и оплатить продукцию, но и выполнять заказы хозяйств по снабжению их средствами производства, осуществлять производственное кредитование, организовывать техническое обслуживание хозяйств.

После вытеснения частнопредпринимательских структур из экономики и занятия государственным сектором лидирующего положения отпала необходимость проведения торгов и заключения договоров по их результатам.

Договоры на поставку продукции стали заключаться на основе обязательных плановых актов, выдаваемых в централизованном порядке. Централизованная система планирования и распределения продукции установилась на долгие годы<sup>3</sup>.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод, что в России на протяжении двух веков, до самой революции, система конкурсного поиска исполнителей

---

<sup>1</sup> О мерах по поддержанию льноводства: Постановление СНК СССР от 08.03.1927 // СЗ СССР, 1927. - № 13. - Ст. 140.

<sup>2</sup> О контрактации продуктов сельского хозяйства: Постановление СНК СССР от 07.10.1929 // СЗ СССР, 1929. - № 65 - ст. 610.

<sup>3</sup> 4. Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. Инфра-М. - 2014. - С. 20.

государственных заказов развивалась и совершенствовалась. Более того, конкурсная система функционировала непродолжительное время после революции, в условиях НЭПа, при смешанной экономике.

Однако с 1930 года, при переходе на плановое хозяйство, публичные торги, в основе которых лежала конкурентная состязательность, прекратились.

Безусловно, уровень соответствия организации торгов вышеперечисленным процедурам разных этапах развития системы государственных закупок был различным.

В условиях централизованного планирования экономики страны конкурсные механизмы государственных закупок оказались не востребованы.

В советский период, хотя и издавались нормативно-правовые акты, регулирующие отношения, связанные государственным заказом, субъектами этих правоотношений становились государство и государственные предприятия и организации.

Государственный заказ превратился в своего рода плановое задание, которое доводилось до предприятий. Как отмечается в издании «Энергопрогресс», состав государственных заказов по стране в целом формировался и утверждался Госпланом СССР, а затем доводился до предприятий. Государство устанавливало цены на продукцию и ставки налогообложения<sup>1</sup>.

Утвержденное Советом Министров СССР 25 июня 1988 г. № 889 Временное положение о порядке формирования государственных заказов на 1989 и 1990 годы предусматривало сокращение доли обязательного заказа государства в общем объеме выпуска предприятием продукции, однако обязательность государственного заказа для предприятий оставалась<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Рекомендации по организации и проведению торгов по закупке товаров, подготовке тендерной документации и контрактов на поставку оборудования и услуг. М. - СПб.: Энергопресс, - 1995. - С. 106.

<sup>2</sup> Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое

Государственный заказ являлся индивидуальным плановым актом, включаемым в план предприятия и в то же время гарантирующим самостоятельность предприятия в формировании общей производственной программы с учетом прямых заказов потребителей<sup>1</sup>.

Государственный заказ носил обязательный характер. Стороны обязаны были включать его в план, заключать в соответствии с объемом государственного заказа хозяйственные договоры с потребителями. Однако предприятия могли самостоятельно формировать развернутую номенклатуру поставляемой продукции на основе предложений потребителей в рамках групповой номенклатуры.

Централизованное распределение материальных ресурсов и обязательный государственный заказ были ликвидированы постановлением Совета Министров РСФСР от 23 октября 1991 г. № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году»<sup>2</sup>.

Торги как способ размещения заказов государства на поставку товаров были предусмотрены в Законе РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»<sup>3</sup> (ст. 3). Данный закон содержал новые правила формирования и размещения заказов государства на поставку товаров в рыночной экономике.

Нельзя не согласиться с мнением ведущего научного сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Нины Клейн, которая считает, что Закон РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» 1992 г. и иные правовые акты, принятые в соответствии с вышеназванным законом, не нашли

---

регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2012. - С. 43.

<sup>1</sup> Ноздрачев А.Ф. Правовая природа государственных заказов. М. 2009. - С. 29.

<sup>2</sup> Об организации материально - технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году: Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 № 558 (ред. от 29.10.1992) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 16.11.1992.

<sup>3</sup> О поставках продукции и товаров для государственных нужд: Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 // Российская газета, 30.06.1992. - № 148.

широкого применения.<sup>1</sup>

Одной из причин их неэффективности явилось отсутствие четкого правового механизма. Кроме того, причиной, тормозившей применение Закона о поставках продукции для государственных и муниципальных нужд 1992 г., послужило возложение обязанностей заключения государственных контрактов на министерства, которые в силу своих полномочий и функций не являлись участниками рынка<sup>2</sup>.

Возврат к рыночной модели экономики, обеспечение свободы предпринимательской деятельности обусловили потребность в специальных нормах о поставках для государственных нужд.

Идея конкурсного размещения заказов государства последовательно проводилась в различных принимаемых нормативных актах. Так, в Основных положениях порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации<sup>3</sup> было установлено, что государственные заказчики размещают заказы на вновь начинаемое строительство на конкурсной основе, включая проведение подрядных торгов.

Первым и самым важным этапом в реформировании законодательства о конкурсном размещении государственных заказов явилось принятие Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»<sup>4</sup>, утвердившего Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для

---

<sup>1</sup> Клейн Н.И. Поставка продукции для государственных нужд // Закон. - 2010. - № 6. - С. 64 – 72.

<sup>2</sup> Интернет-конференция «Россия: варианты институционального развития». Изменения формальных правил размещения государственного заказа в России и текущие преобразования в контексте международного опыта. URL [http:// www.ecsocman.edu.ru/ db/ msg/ 293244/ print.html](http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/293244/print.html).

<sup>3</sup> Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2012. - С. 45.

<sup>4</sup> О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997 г. – №15. – ст. 1756.

государственных и муниципальных нужд, согласно которому открытый конкурс назван в положении как наиболее предпочтительный способ закупок.

Во исполнение данного Указа и распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 г. № 1047-р были утверждены Методические рекомендации по проведению торгов<sup>1</sup>.

Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 имел важное экономическое значение как некий особый инструмент осуществления оптимизации, прямого сокращения и экономии определенных государственных затрат при фактическом размещении заказов казны федерации на всех конечных уровнях осуществления хозяйствования, при всем этом осуществляя формирование общей организационной картины проведения каких-либо торгов на конкурсной основе на поставки, главным образом некоторых стандартных продуктов и товаров для вполне определенных нужд хозяйствования государственных структурных органов всех уровней непосредственного управления. Именно он произвел обозначение ориентиров движения на длительном пути формирования общенационального цивилизованного рынка, качественной основой которого является как раз таки общегосударственный рынок услуг и товаров программируемого характера.

Тем не менее, система организации закупок, регламентированная Указом № 305<sup>2</sup>, имела ряд недостатков:

- не было реальных санкций за дискриминацию поставщиков, отсутствие информации о торгах, другие нарушения;
- отсутствие аппарата (лишь 30 чиновников в профильном департаменте Минэкономики, отвечавшем за разрешения на размещение заказов у единственного поставщика);

---

<sup>1</sup> О методических рекомендациях по вопросам, связанным с организацией закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд: Распоряжение Правительства РФ от 24.07.1997 № 1047-р // Собрание законодательства РФ, 11.08.1997. – № 32 – ст. 3814.

<sup>2</sup> О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997 г. – №15. – ст. 1756.

– отсутствие каких-либо единых данных о закупках, включая базовую статистику.

Закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»<sup>1</sup> был призван регулировать отношения, возникающие между организатором конкурса и поставщиками в процессе проведения конкурса на размещение заказов для государственных нужд.

В его преамбуле указано, что Закон регулирует отношения, возникающие между организатором и участником конкурса в процессе проведения конкурса на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд.

Данным законом предусматривалось, что размещение заказов для государственных и муниципальных нужд осуществляется путем проведения конкурсов. Как отмечено в письме Федеральной налоговой службы, закон 1999 г. при подготовке и проведении конкурсов предоставлял заказчику более широкие возможности для установления условий (критериев) при выборе участника - победителя, предложившего лучшие условия поставки продукции<sup>2</sup>.

Второй этап реформы связан с инициативами Г. Грефа и И. Артемьева осенью 2004 года. В июле 2005 года законопроект был принят Государственной Думой как Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup>. Ключевыми идеями нового закона о госзакупках стали:

---

<sup>1</sup> О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г. - № 19. - ст. 2302.

<sup>2</sup> Сравнительный анализ федеральных законов о поставках продукции для государственных нужд: Письмо Федеральной налоговой службы от 26 октября 2005 г. № ВЕ-6-17/906 // СПС «КонсультантПлюс»

<sup>3</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.



- создание условий для конкуренции - свободный доступ в систему для новых участников;
- обеспечение прозрачности закупок;
- борьба с коррупцией;
- очень низкие стоимостные пороги для использования обязательных конкурентных процедур;
- запрет на использование квалификационных критериев и учет деловой репутации при отборе поставщиков;
- все госзаказчики обязаны использовать единый формат представления данных и размещать подробную информацию о торгах на Общероссийском официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru).

В отличие от сугубо «конкурсного» Закона № 97-ФЗ<sup>1</sup>, в Законе о размещении заказов были предусмотрены и регламентированы различные способы этой процедуры:

- торги в форме конкурса, аукциона, в том числе в электронной форме;
- без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя), на товарных биржах). При этом такие способы, как запрос котировок, закупка у единственного поставщика, были предусмотрены в нормативных актах, а проведение торгов в форме аукциона и размещение заказов на товарных биржах стали законодательными «новеллами». Закон отдает приоритет проведению торгов в качестве способа размещения заказа (ч. 2 ст. 10)<sup>2</sup>.

Закон определил единый порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд и позволил упорядочить и привести к единым принципам и правилам ранее разобщенные системы закупок,

---

<sup>1</sup> О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г. – № 19. – ст. 2302.

<sup>2</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

функционирующие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Важную роль в развитии основ правовой защиты прав участников системы госзакупок сыграл Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup>. В этом законе даны определения понятий необоснованно высокой цены финансовой услуги и необоснованно низкой цены финансовой услуги как цены финансовой услуги или финансовых услуг в контексте задач госзакупок.

27 октября 2006 года было принято Постановление Правительства РФ № 631<sup>2</sup>. Согласно данному постановлению, совместные торги могут проводиться при наличии не менее чем у 2 заказчиков, уполномоченных органов потребности в одноименных товарах, одноименных работах, одноименных услугах.

Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup> до апреля 2013 г. данный правовой акт выступал основным законодательным актом РФ, который регулировал административно-правовые, процедурные вопросы размещения заказов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд.

С января 2014 г. начал действовать Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ<sup>4</sup>, в

---

<sup>1</sup> О защите конкуренции: Федеральный закон Российской Федерации от 26.07.2006 г. № 135 (ред. 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (ч.1) – Ст. 3434.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2006 г. № 631 // Собрание законодательства РФ, 2006. – № 44. – ст. 4602.

<sup>3</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

<sup>4</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

связи с чем вся система госзакупок преобразована в федеральную контрактную систему, которая регулирует процесс определения государственных и муниципальных нужд, его обоснование, планирование, размещение заказа и исполнение контракта.

Итак, изучение исторического прошлого развития государственных закупок показало, что российское государство имеет ценный опыт осуществления государственных заказов, полученный в дореволюционное время, и в период новой экономической политики, помимо этого в большинстве случаев само государство (как наиболее богатый и влиятельный заказчик) являлось основным инициатором проведения конкурсных отборов исполнителей.

В ходе утверждения в Российской Федерации современной рыночной системы хозяйствования, отношения, связанные с государственными заказами, получили дальнейшее развитие, была сформирована нормативная база их регулирования.

В настоящее время идет процесс обновления законодательства в данной сфере для его большей адаптации к требованиям времени. Поэтому требуется научный анализ правового регулирования отношений в сфере формирования, размещения (распределения) и исполнения государственных заказов, дальнейшее осмысление теоретических положений в этой сфере и их практического использования.

Исторический анализ также показывает, что в большинстве случаев само государство (как наиболее богатый и влиятельный заказчик) являлось основным инициатором проведения конкурсных отборов исполнителей.

## **1.2. Нормативно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Вопрос о правовой регламентации государственного контракта является одним из самых сложных и дискуссионных в отечественной юридической науке. Неоднозначность данной проблемы детерминирована ее многоаспектностью.

Важность отношений в сфере государственных закупок обуславливает необходимость систематизации источников правового регулирования данных отношений.

Так, отношения по определению потребности в товарах, работах, услугах, формированию заказов на их поставку и выполнение (оказание) возникают в сфере государственного управления; отношения по размещению заказов, заключению государственных контрактов и их исполнению в сфере имущественного оборота<sup>1</sup>.

Не менее важное значение на наш взгляд имеют и бюджетные отношения по финансированию поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, рассматриваемые отношения регулируются рядом отраслей российского законодательства - административным, финансовым, гражданским, законодательством о предпринимательской деятельности и др. Одной из главных особенностей правового регулирования отношений в сфере государственных закупок является сочетание публично-правовых и частноправовых элементов. В этой связи особое значение имеет согласование норм, как внутриотраслевой принадлежности, так и норм различных отраслей законодательства с целью создания единого правового механизма

---

<sup>1</sup> Кузнецов И.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. Москва. Изд. Альпина Паблишер. 2012. - С. 39.

регулирования данных отношений<sup>1</sup>.

При правовом регулировании отношений по поставке товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд должен быть решен ряд задач. В принимаемых нормативных правовых актах необходимо отразить требование о закупке товаров, выполнении работ, оказании услуг, не только отвечающих требованиям безопасности, но также высокого качества, конкурентоспособных. При этом потребности в закупаемых товарах, работах, услугах должны быть экономически обоснованы. Кроме того, в качестве одной из задач правового регулирования отношений по определению потребностей в закупаемых товарах, работах, услугах формированию заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг является повышение эффективности государственного управления в сфере государственных закупок. Основным источником финансирования государственных заказов являются бюджетные средства, вследствие чего немаловажной задачей является достижение рационального и целевого использования средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов. Поскольку закупка товаров, работ, услуг осуществляется путем применения договорных форм взаимодействия государства с предпринимателями при размещении заказов государства и заключении государственных контрактов одной из основных задач является создание равных условий для всех претендентов на получение государственных заказов, обеспечение конкуренции между поставщиками, а также открытость (прозрачность) применения различных процедур. Сфера государственных закупок является одной из «коррупционно-опасных» сфер деятельности, что необходимо учитывать при правовом регулировании и использовать правовые средства, направленные на устранение этих негативных проявлений<sup>2</sup>.

В настоящее время существует достаточно много нормативных правовых

---

<sup>1</sup> Антипина Н.С. Правовое регулирование государственного заказа. // Муниципальная власть, 2009. – № 1. – С. 68 – 71.

<sup>2</sup> Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. – С.82

актов разного уровня. Среди них можно выделить источники общего характера и специальные.

Понятие «государственные нужды» содержится в ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, в которой предусматривается возможность принудительного изъятия имущества для государственных и муниципальных нужд при условии предварительного и равноценного возмещения. Договорный способ удовлетворения государственных и муниципальных нужд в Конституции РФ не упоминается, однако к конституционным основам правового регулирования рассматриваемых отношений можно отнести ряд положений Конституции РФ.<sup>1</sup>

Товары, работы, услуги, закупаемые для удовлетворения федеральных государственных и муниципальных нужд, являются федеральной государственной собственностью, управление которой согласно п. «д» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ находится в ведении Российской Федерации. К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации согласно п. «г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относятся вопросы разграничения государственной собственности.

Статья 73 Конституции РФ предусматривает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, а именно осуществляют владение, пользование и распоряжение своей собственностью, в частности, приобретают товары, работы, услуги необходимые для удовлетворения региональных государственных и муниципальных нужд.

Конституция РФ признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации (ст. 12). Местное самоуправление обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31

собственностью (ст. 130). Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет и, в частности, осуществляют закупку товаров, работ, услуг необходимых для удовлетворения нужд местного населения.

В соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ установление правовых основ единого рынка относится к ведению Российской Федерации<sup>1</sup>. Данная норма, а также правило о гарантировании единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, закрепленное в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, послужили основой для разработки закона о размещении заказов, установившего единый порядок размещения заказов на поставку товаров (работ, услуг) публичных образований<sup>2</sup>.

Важными конституционными положениями являются положения о поддержке конкуренции и недопущении экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 1 ст. 8, ч. 2 ст. 34), которые должны учитываться при взаимодействии публичных образований с поставщиками товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Подробные правила о конкурентных взаимоотношениях на товарном рынке содержатся в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. 29.11.2010 г.) «О защите конкуренции»<sup>3</sup>.

Гражданский кодекс Российской Федерации<sup>4</sup>, частично регулирует отношения, возникающие на заключительном этапе государственных закупок – этапе заключения и исполнения государственных контрактов на поставку

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31

<sup>2</sup> Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. – С.84

<sup>3</sup> О защите конкуренции: Федеральный закон Российской Федерации от 26.07.2006 г. № 135 (ред. 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (ч.1) – Ст. 3434.

<sup>4</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

товаров для государственных и муниципальных нужд. Отношения, связанные с заключением и исполнением государственного контракта на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд, регулируются правилами параграфа 4 гл. 30 ГК РФ, а в части, не урегулированной данными правилами, применяются, как сказано в абзаце 2 п. 2 ст. 525 ГК РФ, иные законы. Следует отметить, что таким образом, ГК РФ устанавливает приоритет Кодекса при регулировании отношений по поставкам товаров для нужд публичных образований, что представляется неверным.

На наш взгляд нормы, предусмотренные в специальном законодательстве, имеют приоритет в применении перед нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, которые являются нормами общего характера. Примером является, в частности, то, что при размещении заказов на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд, прежде всего, применяются способы, предусмотренные в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, а не положения Гражданского кодекса Российской Федерации.

Следует сказать, что Конституционный Суд РФ в Определении от 5 ноября 1999 г. № 182-О<sup>2</sup> указал, что ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. В сфере государственных закупок особую актуальность приобретает решение вопроса о коллизии Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

<sup>2</sup> По запросу арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 федерального закона «О банках и банковской деятельности: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. № 182-О // Собрание законодательства РФ, 1999. – № 52. – Ст. 6460.



части регулирования способов размещения заказов и заключения государственных контрактов. Представляется, что должен соблюдаться принцип "*lex specialis derogat lex generalis*" (специальный закон вытесняет общий закон).

Бюджетный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> регулирует отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля их исполнения и др.

Многие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации имеют непосредственное отношение к государственным закупкам.

Цель предоставления бюджетных средств - финансовое обеспечение функций государства, одной из форм реализации которых выступают закупки товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд. Предоставляемые бюджетные средства имеют адресный и целевой характер. А одним из видов бюджетных ассигнований являются ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд (ст. 69 БК РФ).

Согласно ст. 70 Бюджетного кодекса Российской Федерации обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений включает помимо прочего оплату поставок товаров для государственных и муниципальных нужд.

П. 1 ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает, что размещение заказов на поставки товаров, выполнение

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (ред. 28.12.2016 г.). // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.

работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

В п. 3 ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что при поставке товаров в соответствии с государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом Российской Федерации, а также при выполнении работ, оказании услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых составляет более трех лет, такие государственные (муниципальные) контракты могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели долгосрочными целевыми программами (проектами) и государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом Российской Федерации, на срок реализации указанных программ (проектов). В остальных случаях, как указано в п. 2 этой статьи, государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

К федеральным законам общего характера, содержащим правила, соблюдение которых обязательно при государственных закупках, относится также Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>1</sup>, содержащий правила с безопасности обрабатываемых на рынке товаров, установленных техническими регламентами, и правила о качестве товаров, предусматриваемых в документах по стандартизации.

В соответствии с российским историческим опытом регулирования государственных закупок и опытом зарубежных стран в современный период в Российской Федерации приняты специальные нормативные правовые акты, регулирующие отношения по поставкам товаров, выполнению работ и оказанию услуг для государственных нужд. Данные законы распространяют свое действие на поставку товаров, на выполнение работ и оказание услуг

---

<sup>1</sup> О техническом регулировании: Федеральный закон Российской Федерации от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ (ред. 05.04.2016г.) // Собрание законодательства РФ, 30.12.2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5140.

для федеральных государственных нужд, нужд субъектов федерации, и муниципальных нужд, и устанавливают общие правовые и экономические принципы и порядок формирования и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку товаров (работ, услуг) организациями независимо от форм собственности.

Основными законодательными актами, регулируемыми рассматриваемые отношения, является Федеральный закон от 13 декабря 2004 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»<sup>1</sup>.

Нормативным правовым актом, устанавливающим принципы формирования, размещения, хранения, использования, пополнения и освежения запасов государственного резерва и регулирующим данные отношения, является Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»<sup>2</sup>.

Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»<sup>3</sup> регулирует отношения по формированию, размещению, финансированию и исполнению государственного оборонного заказа, который определяется как правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных и муниципальных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества, комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг, а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества

---

<sup>1</sup> О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 13.12. 2004 г. № 60-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 19.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.

<sup>2</sup> О государственном материальном резерве: Федеральный Закон Российской Федерации от 29.12.1994 г. № 79-ФЗ (ред. 05.04.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 02.01.1995. – № 1. – Ст. 3.

<sup>3</sup> О государственном оборонном заказе: Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ (ред. 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012. – №53 (ч.1). – Ст. 7600.

Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Отношения, возникающие в связи с закупками и поставками сельскохозяйственной продукции и продовольствия для федеральных государственных и муниципальных нужд, регулируются специальным Федеральным законом от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> регулирует следующие аспекты отношений в сфере государственных закупок:

- планирование закупок для государственных и муниципальных нужд;
- выбор поставщика, подрядчика или исполнителя заказа;
- вопросы заключения гражданско-правовых договоров, или контрактов, предметом которых могут являться только поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ определенными лицами;
- особенности исполнения заключенных контрактов;
- вопросы осуществления мониторинга и аудита в сфере государственного заказа;
- вопросы осуществления контроля за исполнением законодательства России в сфере государственных закупок.

Под размещением заказа, согласно ст. 5 Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание

---

<sup>1</sup> О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федеральный Закон Российской Федерации от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, понимались осуществляемые в порядке, предусмотренном этим законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений (контрактов). Новый закон под процессом «определения контрагентов» понимает «совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном этим Законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги, либо в установленных этим законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта»<sup>2</sup>.

Как видим, изменилась только терминология. Элемент правового регулирования данных законов остался прежним. Но, можно утверждать, что изменения в терминологии законодательства необходимы для однозначного толкования и утверждения сферы действия нового закона.

Примером можно привести неприменение ВАС РФ ч. 8 ст. 9 Закона № 94-ФЗ и указание на то, что «согласно части 1 статьи 1 Закона № 94-ФЗ, он регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, а не вопросы исполнения и расторжения государственных и муниципальных контрактов на выполнение подрядных работ для государственных нужд».<sup>3</sup>

В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе

---

<sup>1</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

<sup>2</sup> О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федеральный Закон Российской Федерации от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.

<sup>3</sup> Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебно-арбитражной практике: Письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19.08.1994 № С1-7/ОП-587 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ, 1994. – № 11.

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> так же вводится понятие закупки. Под ним понимается совокупность действий, осуществляемых в установленном указанным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. В понятие закупки, таким образом, включен весь процесс реализации государственного заказа, начиная с определения контрагента и заканчивая исполнением обязательств по заключенным контрактам.

В п. 1 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ содержится определение контрактной системы, под которой понимается совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

В рассмотренных нормах наблюдается некоторая иерархия. Так, размещение заказов является частью закупки, а закупка - есть часть контрактной системы. При этом весь этот процесс должен реализовывать цели государственных закупок, которые определены в статье 13 Федерального закона № 44-ФЗ<sup>2</sup>. Их определения фактически совпадают с данными в ст. 3 Федерального закона № 94-ФЗ<sup>3</sup> определениями государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений.

Помимо федеральных законов принято большое количество подзаконных актов, обеспечивающих реализацию положений Закона в части организационно-технического сопровождения размещения заказов, в части детализации способов размещения заказов и установления предпочтений или

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

<sup>3</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

ограничений отдельным категориям участников размещения заказов. Весь массив вышеназванных законных и подзаконных актов составляет систему источников правового регулирования отношений в сфере закупок товаров для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, законодательство России о размещении государственных закупок прошло довольно длительный путь развития. При этом его этапы можно характеризовать как с положительной, так и отрицательной стороны.

Принятие Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> стало важнейшим шагом на пути становления системы государственных закупок. Впервые был полноценно закреплён комплексный и ориентированный на результат подход к публичным закупкам. Однако принятие указанного федерального закона не может рассматриваться как завершение процесса реформирования данной сферы.

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

## **Глава 2. Общая характеристика административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

### **2.1. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Переход России к рыночным отношениям после продолжительного периода господства принципиально иной системы хозяйствования не мог не вызвать разного рода проблем, в том числе и правового характера, разрешение которых требует новых юридических средств и подходов. Особенно важны такие подходы в процессе формирования системы государственных закупок, обусловившие потребность совершенствования законодательного регулирования мер административно-правового воздействия в этой сфере деятельности.

Основной задачей национальной системы государственных закупок является обеспечение приобретения работ, услуг и товаров для государственных и муниципальных нужд. При этом должны наиболее экономно и эффективно расходоваться государственные средства.

В научной литературе понятию государственных закупок уделено достаточно большое внимание.

Например, по мнению А.А. Демина, понятие «государственные закупки» можно рассматривать в двух значениях. Автор указывает, что в практической деятельности рассматриваемый термин применяется исключительно для характеристики взаимодействия государственного заказчика с подрядчиками и поставщиками. Одновременно, понятие государственных закупок в экономической теории очень схоже с его юридическим толкованием и определяется как «часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством,



государственными органами за счет средств государственного бюджета».<sup>1</sup>

Полагаем, что государственные и муниципальные закупки необходимо рассматривать как инструмент, посредством которого реализуется государственный и муниципальный заказ, поскольку сформированный государственный заказ может быть реализован только при помощи закупок.

Поэтому, по нашему мнению нельзя отождествлять понятия «государственные закупки» и «государственный заказ». Первое из указанных понятий не может являться более узким по отношению ко второму. Между тем, возможно включить государственные закупки в государственный заказ, поскольку государственный заказ может существовать без закупок в случае, если он оформлен, но не реализован, а закупки без заказа существовать не могут.

Как отмечает К.В. Кузнецов, термин «государственные закупки» по-своему понимается в разных странах. В большинстве стран под государственными закупками понимают закупки, совершаемые за счет государственного бюджета, необходимые для обеспечения работы органов государственной власти. При этом из данного понятия исключены закупки, которые осуществляются с целью дальнейшей перепродажи товаров, работ или услуг<sup>2</sup>.

Интересно мнение А.Е. Зуева, который указывает, что понятие «заказ» необходимо относить к процессу формирования, понятие «закупка» - к процессу размещения, а понятие поставки относить к процессу исполнения государственного заказа.

Мы согласны с мнением данного автора относительно понятия «закупка», поскольку оно непосредственно относится к процессу размещения государственного заказа, который размещается согласно установленному законодательством порядку, названному государственной закупкой.

---

<sup>1</sup> Демин А.В. Государственные контракты (публично-правовой аспект). // Хозяйство и право. 2012. № 8. – С. 48 – 54.

<sup>2</sup> Кузнецов И.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. Москва. Изд. Альпина Паблишер. –2012. – С. 339.

Полагаем, что определение «государственная закупка» очень схоже с определением «государственный заказ» с юридической точки зрения. Первое употребляется в научной литературе при обозначении процесса размещения государственного заказа.

Аналогичного мнения придерживается В.Е. Белов, который указывает, что процесс закупки товаров и услуг для нужд государства, в первую очередь, сравнивается с размещением заказов на поставки, поэтому способы размещения государственного заказа зачастую именуют способами закупок.<sup>1</sup>

Схожесть терминов «государственный заказ» и «государственная закупка» определяется рассматриваемым понятием так же содержится в действующих международных и российских нормативно-правовых актах.

Так, в статье 2 Типового закона ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» дано определение закупкам. Таковыми в данном законе назван процесс приобретения товаров, работ или услуг любыми способами.

Согласно Федеральному закону от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» государственной закупкой является форма организованного приобретения государством продовольствия, продукции, сырья у производителей товаров для дальнейшей переработки либо реализации потребителям на выгодных договорных условиях<sup>2</sup>.

О.А. Скutelный считает государственные закупки последним этапом процесса реализации государственного заказа на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Термин «закупка» применяется в статье 69.1 Бюджетного кодекса России. Указанная норма под закупками понимает «Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг», статье

---

<sup>1</sup> Белов В.Е. Историческое развитие госзакупок для государственных нужд. // Госзаказ. – 2009. – № 10. – С. 7 - 12.

<sup>2</sup> О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федеральный Закон Российской Федерации от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.

73 БК РФ «Реестры закупок», в статье 301 БК РФ «Осуществление государственных и муниципальных закупок с нарушением установленного порядка» Бюджетного кодекса, однако полностью отсутствует в ст. 6 «Понятие и термины, применяемые в настоящем Кодексе».<sup>1</sup>

По мнению Л.П. Куракова и В.Л. Куракова к государственным закупкам необходимо относить расходы федерального бюджета, бюджетов республик и местных бюджетов, которые осуществляются уполномоченными государственными органами, на продукцию предприятий, на прямые покупки необходимых ресурсов, покупку рабочей силы государством, без включения трансфертных платежей.

А.Б. Барихин закупками называет приобретение товаров и услуг внутри страны или за рубежом в большом количестве, крупными партиями. Закупки, которые проводят государственные органы, он называет государственными закупками.

По мнению А.В. Пикулик в процесс закупки товаров так же входит выполнение работ и оказание услуг за счет государственного бюджета для обеспечения нужд государства.

По мнению Н.В. Нестеровича и В.И. Смирнова закупка - это приобретение заказчиком товаров, работ и услуг за средства, выделяемые из государственного бюджета и иных источников.<sup>2</sup>

А. А. Демин рассматривает понятие государственной теории с точки зрения макроэкономики. Автор указывает, что закупкой является целенаправленная деятельность, осуществляемая регулярно и направленная на приобретение товаров, работ и услуг на большие суммы в больших объемах для инвестиционных целей или для удовлетворения государственных нужд либо нужд подведомственной организации.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (ред. 28.12.2016 г.). // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.

<sup>2</sup> Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. Инфра-М. – 2014. – С. 220.

<sup>3</sup> Демин А.В. Государственные контракты (публично-правовой аспект). // Хозяйство и право. 2012. № 8. – С. 48 – 54.

Некоторые исследователи считают, что государственными закупками является часть произведенных за рубежом или в России товаров и услуг, которые закупает Правительство, государственные органы за счет средств, выделяемых из государственного бюджета для обеспечения собственных нужд, а так же для целей резервирования и обеспечения потребления населением.

Г.И. Мартыненко, рассматривая содержание Генерального соглашения по тарифам и торговле, указывает, что: «Подп. «а» п. 8 ст. III данного документа определяет государственные закупки как закупки, проводимые государственными агентствами для нужд государства той продукции, которая не предназначена для перепродажи в целях извлечения прибыли либо использовании ее в производстве тех товаров, которые будут в последствии реализованы в коммерческих целях».

И.И. Смотрицкая и О.А. Скутельник, В.В. Ильюхин объединяют понятия государственного заказа и государственных закупок. Указанные авторы считают, что государственные закупки - это конечный этап процесса реализации государственного заказа, то есть непосредственно процесс приобретения для нужд государства определенных товаров, работ или услуг.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> содержит определение закупки для государственных и муниципальных нужд.

Так, согласно ч. 3 ст. 3 указанного Закона «закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта».

Таким образом, в данном определении указывается на договорное существо контракта, и содержатся два основных признака государственного контракта:

1. Субъектный состав. Так, со стороны заказчика выступает государственный или муниципальный заказчик, представляющий соответствующее публично-правовое образование (Российскую Федерацию, субъект Российской Федерации, муниципальное образование). Термин «государственный» подчеркивает участие государства в договорных отношениях, «особую значимость» поставок продукции, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд.<sup>1</sup> Необходимо особо отметить, что в силу части 2 статьи 4 Закона о размещении заказов правом заключать государственный или муниципальный контракт наделяется только государственный или муниципальный заказчик.

2. Государственный (муниципальный) контракт заключается в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд. Однако на сегодняшний день в теории права и в правоприменительной практике существует спор о применении норм Закона о размещении заказов в случаях заключения контракта органами государственной власти или органами местного самоуправления для удовлетворения собственных нужд как хозяйствующих субъектов.

Здесь, с правовой точки зрения, мы вынуждены согласиться с мнением Министерства финансов Российской Федерации, изложенным в письме от 6 апреля 2007 года № 02-13-10/833, в котором указывается, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит понятия «собственные нужды бюджетного учреждения», но определяет в соответствии со статьей 161, что бюджетное учреждение - организация, созданная органами государственной

---

<sup>1</sup> Клейн Н.И. Поставка продукции для государственных нужд // Закон. – 2010. – № 6. – С. 64 – 72.

власти Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально - культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.<sup>1</sup>

Позицию министерства финансов РФ также разделяет кандидат юридических наук Р.Ю. Точилин<sup>2</sup>, который указывает на то, что бюджетные учреждения созданы для осуществления непосредственно государственных функций и оказания государственных услуг.

Из чего следует, что бюджетное учреждение не имеет собственных нужд и в процессе осуществления своих функций не имеет правовых оснований разделять закупки на производимые для собственных и государственных (муниципальных) нужд.

В то же время, как известно, значительная часть государственных закупок осуществляется не в целях обеспечения жизнедеятельности ведомств, а для создания общественных благ, то есть в интересах третьих лиц.

В этом - одна из концептуальных особенностей, отличающая закупки коммерческой организации от государственного заказа.

В связи с этим, как нам представляется, должны быть различными подходы к контрактам, направленным на обеспечение публичных нужд и на интересы самих ведомств. «Золотые кровати и кресла с золотыми гвоздикам», о которых так много сейчас говорится в средствах массовой информации, для нужд ведомств возникают тогда, когда не поставлены пределы естественному ведомственному эгоизму, а закупочные процессы не

---

<sup>1</sup> О размещении бюджетными учреждениями заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на основании государственных или муниципальных контрактов: Письмо Минфина от 06 апреля 2007 г. № 2-13-10/833 // Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов, 2007. – № 21.

<sup>2</sup> Точилин Р.Ю. Пределы полномочий заказчика при размещении государственного и муниципального заказов. // Право и экономика, 2008. – № 6. – С. 12 – 17.

имеют под собой никакого разумного нормирования и специфицирования. Напротив, при обеспечении потребностей населения, при строительстве публичных объектов должны действовать иные приоритеты.

Мы считаем, что совершенно по-разному должны решаться в сегментах публичных и ведомственных закупок такие задачи, как адаптация к ухудшению условий бюджетного финансирования. К примеру, при сокращении бюджетных лимитов логично сокращать объемы и снижать уровень обеспечения сугубо ведомственных нужд, а публичные контракты пытаться сохранить в прежних параметрах.

В ведомственном секторе, безусловно, должна быть выше эластичность спроса по факторам цены и дохода. Предметы ведомственных закупок должны замещаться на более дешевые и простые в случае снижения бюджетных доходов и несбалансированного роста цен по отдельным товарным позициям. Но осуществление подобных действий, например, с лекарственным обеспечением населения, с закупкой школьного питания, просто не допустимо.

Поэтому, на наш взгляд, разграничение понятия государственных (муниципальных) нужд на нужды ведомств и нужды, направленные на обеспечение государством своих публичных обязательств, являются важными, в связи, с чем необходимо внести соответствующие изменения, как в БК РФ, так и в Закон о размещении заказов.

Кроме вышеназванных, государственный (муниципальный) контракт обладает также рядом существенных особенностей, такие как:

Во-первых, применение специальных способов размещения заказов публичных образований (торгов в форме конкурса или аукциона, в том числе открытого аукциона в электронной форме, без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика, на товарных биржах)).

Во-вторых, осуществление финансирования поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг за счет бюджетных средств и привлекаемых для этих целей средств внебюджетных источников.

В-третьих, особые правила по исполнению, изменению и расторжению государственного контракта (ст. 533, 534 ГК РФ<sup>1</sup>).

В-четвертых, более сложный характер складывающихся правоотношений между публичным образованием и второй стороной контракта, что отражается, в том числе и в наименовании второй стороны - поставщик (исполнитель, подрядчик).

Эти и иные особенности государственного контракта позволяют рассматривать его в качестве особой разновидности административно-правовых отношений.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2015) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 410.



## **2.2 Проблемы административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> от 05.04.2013 после своего вступления в юридическую в силу с 1 января 2014 года определил новые проблемы административно-правового регулирования рассматриваемого института.

Между тем уже сейчас можно выделить некоторое количество проблемных вопросов, связанных со структурой и реализацией данного закона. При изучении данного федерального закона были выявлена проблемы, которые могут осложнить деятельность государственных заказчиков в процессе применения норм данного акта.

Для начала выделим блок проблем, связанных с планированием в процессе государственных закупок.

Первой выделенной проблемой, которая может повлечь неправильное понимание целей осуществления государственных закупок заказчиками, является отсутствие в законе понятий государственных и муниципальных нужд. Полагаем, что термин «государственные нужды» как правовое понятие, имеющее самостоятельное юридическое значение, должен иметь законодательную дефиницию.

Так, предлагается внести в ст. 3 ФЗ № 44 от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» следующие определения под государственными нуждами целесообразно понимать потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах,

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. - №14. - Ст. 1652.

услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ, обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации или внебюджетных источников финансирования.

Под муниципальными нуждами целесообразно понимать потребности муниципального уровня в продукции, необходимой для решения экономических, социальных, природоохранных и иных задач, которые обеспечиваются за счет средств муниципального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

Вторая выделенная нами проблема касается статьи 18 Закона №44-ФЗ «Обоснование закупок», которая начинает свое действие с первого января 2015 года. Данная норма обязывает государственного заказчика при формировании плана закупок производить обоснование объекта закупки, исходя из целей ее осуществления, которые определяются согласно статьи 13 данного Закона.

К заказчикам п. 7 ст. 3 ФЗ «О контрактной системе» относятся государственный и муниципальный заказчик, а так же бюджетное учреждение.

В соответствии с п. 1, 3 статьи 13 Закона «О контрактной системе» определяют цели совершения закупок. К таковым указанная норма относит:

– достижение целей и реализация мероприятий, которые предусматривают государственные программы РФ, программы субъектов РФ

и муниципальные программы.

- выполнение полномочий и функций государственными органами РФ, органами управления внебюджетных фондов РФ, их территориальных подразделений, а так же муниципальных органов.

Как видно, в указанных нормах отсутствует такая цель осуществления закупок, как выполнение функций казенного или бюджетного учреждения. Потому, бюджетное или казенное учреждение при осуществлении закупок может обосновать их выполнение, только основываясь на п. 1 и 2 статьи 13 данного Закона. Такое положение сильно осложнит процесс осуществления закупок указанными субъектами либо вообще сделает невозможным их осуществление.

Для решения данной проблемы необходимо дополнить статью 13 Закона о контрактной системе, закрепляющую цели осуществления закупок, целесообразно дополнить положением о целях осуществления закупок бюджетными учреждениями, изложив пункт 4 указанной статьи в следующей редакции: «4) выполнения бюджетным учреждением государственного (муниципального) задания, а также иных целей, на которые выделяются субсидии данным учреждениям из бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Следующая проблема связана с отсутствием в законе регулирования последствий признания процедуры закупок несостоявшимися применительно к следующим случаям:

- уклонение участника конкурса, заявке которого присвоен второй номер, от заключения государственного контракта;
- принятие решение аукционной комиссией о несоответствии требованиям, которые установлены документацией об электронных аукционах, вторых частей заявок на участие или только одной второй части заявки;
- при уклонении победителя аукциона от заключения контракта;

- если по окончании срока подачи заявок на участие в запросе котировок не подано ни одной такой заявки;
- в случае отказа участника закрытого аукциона, сделавшего предпоследнее предложение, от заключения государственного контракта.

При этом Закон «О контрактной системе» не содержит в себе указаний на то, что должен делать заказчик, если процедура закупок признана несостоявшейся по указанным причинам. Необходимо указать в законе, какие действия должен совершать в данных случаях заказчик.

Согласно ч. 4 ст. 54 44-ФЗ если победитель конкурса уклоняется от заключения государственного контракта, то заказчик получает право обратиться в суд с иском о возмещении убытков в части, не покрытой суммой обеспечения заявки на участие в конкурсе, и заключить контракт с участником конкурса, заявке на участие, в конкурсе которого присвоен второй номер. Следует отметить, что в ранее действующем 94-ФЗ<sup>1</sup> в аналогичной норме применялся союз «либо», то есть законодатель предоставлял право заказчику выбрать только один из указанных способов привлечения к ответственности участника конкурса.

В новом же законе, исходя из приведенных выше положений, для заключения контракта с другим участником конкурса, заказчик, по сути, должен в обязательном порядке обратиться в суд с указанными требованиями. Причем такая проблема может возникнуть у заказчика и при проведении электронного аукциона, при запросах котировок и предложениях, а также при проведении закрытого аукциона. На наш взгляд, следует вернуть норму, присутствовавшую в 94-ФЗ, то есть в рассматриваемой норме заменить союз «и» на «или».

Следующей проблемой является то, что при отказе победителя конкурса от заключения контракта заказчик имеет право заключить его со

---

<sup>1</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

вторым участником конкурса, при этом получив его согласие. Нужно отметить, что закон не содержит указаний о том, в какие сроки и в какой форме участником должно быть дано такое согласие. Отсутствие регулирования данных аспектов дает повод для совершения недобросовестных действий, как заказчиками, так и исполнителями.

В статье 57 ФЗ «О контрактной системе» установлены особенности проведения двухэтапного конкурса. Согласно данной норме участниками закупок подаются заявки на участие в первом этапе, а после этого на участие во втором этапе. При этом нет указаний законодательства, касающихся состава данных заявок. Это может приводить к тому, что заказчик будет по-разному трактовать состав этих заявок. Таким образом, выявлена необходимость конкретизации положений о составе первоначальной и окончательной заявки на участие в конкурсе.

Согласно части 5 статьи 77 ФЗ «О контрактной системе» те заявки, которые поданы после окончания установленного срока, указанного в извещении о проведении запроса котировок, не подлежат рассмотрению и возвращаются подавшим их лицам в тот же день. При этом согласно части 3 указанной статьи в конверте с заявкой должны обязательно содержаться данные о лице, которое подало данную заявку.

При этом неясным остается вопрос о том, как будет возвращаться заявка, если в ней все-таки отсутствует информация об участнике. Для решения указанной проблемы предлагаем внести изменения в часть 5 статьи 77 ФЗ «О контрактной системе», согласно которым заказчик бы получил право вскрывать такие заявки, если на конверте с котировочной ценной отсутствуют данные о подавшем его лице.

Помимо рассмотренных нами проблем в законе необходимо предусмотреть механизмы административной ответственности для самих заказчиков при недобросовестном расторжении контракта в одностороннем порядке.

Таким образом, как видно из проведенного анализа, в настоящее время

достаточно много положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» являются проблематичными и вызывают сомнения в возможности их реализации на практике. Некоторые нормы данного закона необходимо дополнить новыми положениями, некоторые – исключить совсем.

### **Глава 3. Общая характеристика административной ответственности за нарушения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

#### **3.1. Понятие административной ответственности за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального заказа**

Осуществляя комплексное административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодатель внес значительное число поправок и изменений в нормативно-правовые акты, регламентирующие сферу размещения государственного заказа.

В целях соблюдения правовых норм российского законодательства, регулирующих данную сферу, а также недопущения нарушений законных интересов и прав участников размещения заказа были внесены поправки и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

Основной целью всех изменений рассматриваемой сферы выступает как финансовое, так и правовое дисциплинирование участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Так по нашему мнению, изменения должны выполнять меры не только превентивного и профилактического характера, но и ужесточения ответственности определенных лиц за допущенные нарушения в сфере размещения государственного заказа.

Одним из важнейших принципов организации деятельности органов государственного управления, выступает законность, которая предписывает обеспечить четкую, слаженную и оперативную работу всех его звеньев, а

также способом достижения эффективности государственной власти является обеспечение должного уровня законности.

К сожалению, государственное управление в рассматриваемой сфере пока изобилует нарушением действующего законодательства, а его субъекты часто превышают полномочия и игнорируют обязанности, возложенные на них. Поэтому правовое государство невозможно без четких и конкретных юридических мер ответственности субъектов государственного управления, за нарушение установленных законом обязанностей.

В настоящее время наблюдается отсутствие должного анализа и учета правонарушений в рассматриваемой области управления, а также оценки эффективности применяемых мер ответственности к субъектам государственного управления. Одной из острых и актуальных проблем остается административная ответственность органов государственной власти и должностных лиц за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального заказа<sup>1</sup>.

В этой связи особенно интересно по нашему мнению рассмотреть административную ответственность в сфере государственного управления в области размещения государственного и муниципального заказа и проанализировать ее с точки зрения всех субъектов управления, включая органы государственной власти, должностных лиц и государственных служащих.

Как показывает практика реализации норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup>, за нарушения действующих норм закона может возникнуть возможность применения к правонарушителю мер административной, дисциплинарной и

---

<sup>1</sup> Уманская В.П. Административная ответственность в сфере государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 42 - 47.

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.



материальной ответственности, а так же возникновение обязательств из причинения вреда и, следовательно, применение мер гражданско-правовой ответственности (пени, штрафы и т.п.).

В соответствии с ч. 2 ст. 54 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> и Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П<sup>2</sup>, следует, что юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями.

В последние годы в деятельности федерального законодателя просматривается явная тенденция к расширению круга общественных отношений, охраняемых мерами административной ответственности, и к существенному ужесточению административных наказаний, в частности к увеличению размеров административного штрафа за совершение отдельных видов административных правонарушений.

Вместе с тем, при принятии решений о внесении соответствующих изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>3</sup>, на наш взгляд, не всегда в полной мере учитываются многообразие охраняемых мерами административной ответственности общественных отношений, особенности организационно-правового положения их субъектов и возможные негативные последствия принятия таких решений.

В частности, при принятии решений об установлении или увеличении

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско - Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско - южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 23. – ст. 2409.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

минимального размера административного штрафа за совершение отдельных видов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, практически не учитывается то обстоятельство, что субъектами таких правонарушений могут быть как должностные лица, так и юридические лица, допустившие нарушения соответствующих правил.

При этом, федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ<sup>1</sup> не предусматривает конкретные меры ответственности за нарушения законодательства о размещении заказов.

Вместе с тем ст. 107 закона определяет, что лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 2.1. КоАП РФ под административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность<sup>2</sup>.

Наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности. При этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование законности, в его

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности<sup>1</sup>.

Юридический состав административного правонарушения представляет собой совокупность четырех элементов:

- объект противоправного посягательства;
- субъект правонарушения;
- объективная сторона правонарушения;
- субъективная сторона правонарушения.

Отсутствие любого из них исключает как наличие состава в целом, так и, соответственно, применение мер государственного принуждения.

Основные признаки состава административного правонарушения закреплены в административном законодательстве в статьях Особенной части КоАП РФ и законах субъектов РФ.

Однако некоторые признаки являются общими для всех административных правонарушений и вследствие этого находят свое закрепление в Общей части КоАП РФ, в главе, посвященной административным правонарушениям. Не трудно заметить, что в Общей части содержатся признаки субъекта и субъективной стороны административных правонарушений, как правило, единые для всех составов, в то время как Особенная часть сосредоточена на признаках объекта и объективной стороны совершаемых деяний<sup>2</sup>.

Субъектом административного правонарушения является физическое или юридическое лицо, в действиях которого наличествует состав административного правонарушения.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско - Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско - южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 23. – ст. 2409.

<sup>2</sup> Административное право: Учебник. Под. ред. Ю.М. Козлова. М. 2009. – С. 68.

Статус физического лица в качестве субъекта административного правонарушения характеризуется двумя основными признаками: возрастом деликтоспособности (т.е. способности нести административную ответственность) и вменяемостью (т.е. отсутствием признаков психического нездоровья в момент совершения правонарушения). Данным признакам должен соответствовать каждый субъект административного проступка.

Общий возраст, по достижении которого наступает административная ответственность, установлен КоАП РФ<sup>1</sup> на уровне 16 лет. Следовательно, административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения указанного возраста. При этом с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Ряд составов административных правонарушений сформулирован таким образом, что субъект таких правонарушений должен обладать специальными свойствами. В этом случае, для того чтобы деяние было признано правонарушением, и за его совершение к физическому лицу были применены меры административной ответственности, субъект должен

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

обладать соответствующим специальным административно-правовым статусом. Общая часть КоАП РФ содержит ряд правил, относящихся к специальным субъектам административных правонарушений.

Так, должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

В соответствии с ч.2. ст. 12 закона о контрактной системе в сфере закупок закреплено, что должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и нормативными правовыми актами.

Как установлено в примечании к статье 2.4 КоАП РФ под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации<sup>1</sup>.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Основным субъектом административной ответственности в сфере государственных закупок является должностное лицо заказчика, от решения которого во многом зависит соблюдение законодательства о государственных закупках. Однако кроме должностного лица заказчика административному наказанию могут быть подвержены:

- должностное лицо уполномоченного органа;
- должностное лицо органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере размещения закупок;
- члены комиссии по осуществлению закупок;
- специализированная организация;
- оператор электронной площадки;
- участники закупок;
- контрактная служба;
- контрактный управляющий<sup>1</sup>.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении № 5 от 24.03.2005<sup>2</sup> указал, что в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме, как юридического лица, так и указанных должностных лиц. И соответственно, привлечение к уголовной ответственности должностного лица не может служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности.

Представляется неверным употребление термина «должностное лицо» в указанном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, так как возможно привлечение к ответственности не только должностного лица, но и иного работника организации.

---

<sup>1</sup> [http://ecgz.ru/otvetstvennost\\_zakazchikov\\_fz\\_44.htm](http://ecgz.ru/otvetstvennost_zakazchikov_fz_44.htm)

<sup>2</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Российская газета, 19.04.2005. – № 80.

Пленум Верховного Суда РФ<sup>1</sup> разъяснил также, что по одной и той же статье Особенной части КоАП РФ необходимо устанавливать виновность как должностного лица, так и юридического лица. Возникает вопрос, насколько подобный подход может быть оправдан в случае, если субъективная сторона вины юридического лица полностью исчерпывается виновными действиями лица должностного, и не исчезает ли в таком случае фундаментальный принцип самостоятельной воли наказываемого лица.

Для характеристики юридического лица как субъекта административного правонарушения его понятие заимствовано из гражданского права. Из содержания ст. 48 ГК РФ вытекает, что юридическими лицами признаются коммерческие и некоммерческие организации, созданные в организационно-правовой форме, предусмотренной ГК РФ, и имеющие статус юридического лица<sup>2</sup>.

В ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ закрепляется важное положение о том, что субъектом одного правонарушения могут быть одновременно и физическое, и юридическое лицо. При этом назначение наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо. Одновременно привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Следовательно, орган, рассматривающий конкретное дело об административном правонарушении, должен будет доказать вину как юридического лица, так и физического<sup>3</sup>.

Юридическое лицо приобретает свойство деликтоспособности с момента государственной регистрации, а следовательно, с момента своего

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Российская газета, 19.04.2005. – № 80.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

создания может привлекаться к административной ответственности. В случае, если в статьях Кодекса не указано, что установленные ими нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

Привлечение к административной ответственности в случае реорганизации осуществляется независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Субъективная сторона административного правонарушения характеризуется, прежде всего, виной, т.е. особым осознанно-волевым отношением субъекта правонарушения к совершаемому деянию и его последствиям. Существуют две формы вины: умысел и неосторожность. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Специальные правила о вине установлены в отношении юридических лиц, которые в силу своей коллективной природы не могут иметь субъективное отношение к совершаемому деянию. КоАП РФ предусмотрена конструкция, согласно которой юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено,



что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Помимо вины субъективную сторону административного правонарушения формирует цель субъекта правонарушения, если она предусмотрена в качестве специального признака в конкретной статье Особенной части КоАП РФ.

Объект административного правонарушения - это те общественные отношения, которым наносится вред совершенным противоправным деянием.

Общим объектом для всех административных правонарушений является совокупность общественных отношений, урегулированных нормами административного и некоторых других отраслей российского права, которая охраняется мерами административной ответственности. Помимо общего выделяют также родовой, видовой и конкретный объект административного правонарушения. Родовым объектом является определенная сфера общественной жизнедеятельности, выделение которой можно произвести в соответствии с группировкой норм особенной части КоАП РФ. Так, родовым объектом можно считать общественные отношения в сфере сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель, транспорта, дорожного движения, связи и информатизации и т.п.

Видовой объект предполагает выделение более узкой области общественных отношений, как то: общественные отношения в области

реализации избирательных прав, общественные отношения в области налогообложения и т.д. Наконец, каждый состав правонарушения содержит указание на конкретный объект посягательства.

Мера причинения вреда объекту правонарушения влияет на возможность освобождения от административной ответственности. При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Объект правонарушения как элемент состава следует отличать от предмета правонарушения, являющегося признаком объективной стороны совершаемого противоправного деяния. Предметом правонарушения является конкретный объект материального мира, в отношении которого совершено правонарушение (украденные или поврежденные вещи и т.д.).

Объективная сторона всякого административного правонарушения подразумевает под собой совокупность признаков (наиболее многочисленную), характеризующих внешнее проявление совершаемого правонарушения.

Прежде всего, всякое административное правонарушение - это деяние, т.е. действие или бездействие. Данный признак объективной стороны может дополняться такими юридически значимыми характеристиками, как длящийся характер, неоднократность, систематичность и т.д. Например, со свойством длящегося характера правонарушения, которое подразумевает непрерывность совершения деяния в течение определенного времени (как правило, это длительное неисполнение юридической обязанности), связана проблема возможности повторного привлечения к административной ответственности за одно и то же правонарушение.

Деяние связано с другими признаками объективной стороны и, прежде всего, с последствиями деяния и причинной связью между деянием и

последствиями. Далеко не всякий состав административного правонарушения содержит указание на последствия деяния, как на квалифицирующий признак деяния. В этом случае состав правонарушения является формальным, и для привлечения к ответственности не обязательно устанавливать наличие причиненного ущерба и причинную связь между действиями субъекта и данным ущербом. Примером формального состава можно считать состав, сформулированный в ст. 17.3 КоАП РФ: неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила. Таким образом, само по себе неисполнение, независимо от его последствий, является административно наказуемым деянием.

Дополнительными признаками объективной стороны административных проступков могут служить признаки места, времени, обстоятельств совершения правонарушения, орудия, средства, способа его совершения и т.д.

Таким образом, подводя итог можно констатировать, что все вышеперечисленные элементы состава административного правонарушения являются весьма объемными, поскольку предусматривают ответственность, как должностных лиц, так и юридических лиц в виде административного штрафа в размере от 10 до 500 тыс. руб., а так же дисквалификацией для представителей власти.

### **3.2. Административная ответственность за отдельные виды правонарушений в контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

С 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>, как итог и это потребовало не только принятия множества подзаконных актов, но и уточнения правил наложения административной ответственности за нарушение этого закона.

Так, по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» изменились многие правила осуществления госзакупок - у заказчиков и участников закупки появились некоторые новые обязанности, которых не было ранее.

Дополнительные сложности создают и изменения законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере госзакупок, которые вносятся в КоАП РФ<sup>2</sup>.

Ныне действующая редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях содержит 12 статей, устанавливающих административную ответственность в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Прежде чем перейти к анализу отдельных составов административных правонарушений, следует отметить, что для всех перечисленных административных правонарушений, характерен единый объект, определить

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

<sup>2</sup> <http://www.garant.ru/article/523377/#ixzz4g5VZGZOp>

который можно проанализировав нормативные положения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>. Так, указанный федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Соответственно, объектом, административных правонарушений, предусмотренных статьями 7.29 - 7.32.4, 19.5, 19.7.2 действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являются отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах<sup>2</sup>.

Основное отличие составов правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок проявляется в объективной стороне составов правонарушений. В связи с этим, изучение в данном исследовании объективной стороны каждого состава в отдельности представляет особый интерес.

Остановимся на рассмотрении отдельных составов посягающих на общественные отношения возникающих в контрактной системе.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 7.29.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>3</sup>, заключается в действиях, связанных с нарушением виновным лицом указанного порядка определения начальной (максимальной) цены

---

<sup>1</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

<sup>3</sup> Там же.

государственного контракта по государственному оборонному заказу при размещении государственного оборонного заказа путем проведения торгов, установленного действующим законодательством.

В соответствии с действующим законодательством о размещении заказов при формировании плана-графика закупки, подготовке извещения об осуществлении закупки, документации о закупке определяется и обосновывается начальная (максимальная) цена контракта<sup>1</sup>. В ст. 22 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закреплены следующие 5 методов определения начальной (максимальной) цены контракта:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- нормативный метод;
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод<sup>2</sup>.

Правила применения каждого из перечисленных методов содержатся в Методических рекомендациях по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Статья 7.29.3 была внесена в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанная статья содержит четыре самостоятельных состава административных правонарушений, объективная

---

<sup>1</sup> Интернет-конференция «Россия: варианты институционального развития». Изменения формальных правил размещения государственного заказа в России и текущие преобразования в контексте международного опыта. URL [http:// www.ecsocman.edu.ru/ db/ msg/ 293244/ print.html](http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/293244/print.html).

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

сторона которых выражается:

- ч. 1 - в действиях, связанных с включением в план закупок или план-график закупок объекта или объектов закупки, не соответствующих целям осуществления закупок;
- ч. 2 - в действиях, связанных с несоблюдением порядка или формы обоснования начальной (максимальной) цены контракта, обоснования объекта закупки;
- ч. 3 - в действиях, связанных с нарушением порядка или сроков проведения обязательного общественного обсуждения закупок либо в действиях, связанных с не проведением обязательного общественного обсуждения закупок;
- ч. 4 - в действиях, связанных с нарушением срока утверждения плана закупок, плана-графика закупок (вносимых в эти планы изменений) или срока размещения плана закупок, плана-графика закупок (вносимых в эти планы изменений) в единой информационной системе в сфере закупок<sup>1</sup>.

Объективная сторона состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>, характеризуется совершением любого из альтернативных противоправных действий:

- нарушение сроков опубликования в официальном печатном издании или сроков размещения на официальном сайте в сети Интернет информации о размещении заказов, подлежащей в соответствии с законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд такому опубликованию или такому размещению;
- опубликование в официальном печатном издании или размещение на официальном сайте в сети Интернет информации о

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

<sup>2</sup> Там же.

размещении заказов с нарушением требования законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

– нарушение сроков направления в уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти приглашений на участие в закрытом конкурсе или аукционе, протоколов вскрытия конвертов с заявками на участие в закрытом конкурсе, протоколов оценки и сопоставления заявок на участие в закрытом конкурсе, протоколов рассмотрения заявок на участие в закрытом аукционе, протоколов аукциона;

– нарушение должностными лицами порядка предоставления конкурсной документации или документации об аукционе, порядка разъяснения такой документации, порядка приема заявок на участие в конкурсе, заявок на участие в аукционе или заявок на участие в запросе котировок<sup>1</sup>.

Совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 статьи 7.<sup>2</sup>31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с объективной стороны характеризуется совершением действий по представлению или опубликованию в официальном печатном издании или размещению на официальном сайте в сети Интернет недостоверной информации о размещении заказов, по направлению недостоверных сведений в уполномоченные органы, по внесению недостоверных сведений в реестр государственных или муниципальных контрактов или реестр недобросовестных поставщиков.

Объективная сторона административного состава, признаки которого содержатся в ч. 2 указанной статьи, состоит во внесении должностным лицом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.



осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, заведомо недостоверных сведений в реестр государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, или в реестр недобросовестных поставщиков<sup>1</sup>.

Объективная сторона административных правонарушений, предусмотренных ч. ч. 1 и 2 статьи 7.31.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, заключается в совершении действий, нарушающих установленный законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок порядка или сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя). Разграничение общего и квалифицированного состава административного правонарушения, закрепленного в рассматриваемой статье, производится по срокам такого нарушения, поскольку за просрочку возврата денежных средств более чем на три дня наступает более строгая административная ответственность.

Объективная сторона содержащихся в ч. ч. 3, 4 и 5 указанной статьи заключается в нарушении виновным лицом законодательно установленных:

- порядка или сроков блокирования, прекращения блокирования операций по счету участника электронного аукциона для проведения операций по обеспечению участия в электронных аукционах;
- порядка ведения реестра участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке;
- правил документооборота при проведении электронного аукциона, а также порядка или сроков размещения, направления информации и уведомлений, проектов контрактов, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

<sup>2</sup> Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях (постатейный) / Под ред. Н.Г. Салищевой. ПРОСПЕКТ. 2013. – 224с.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, характеризуется действиями, нарушающими объявленные условия заключения государственного или муниципального контракта либо условия исполнения государственного или муниципального контракта, предложенные лицом, с которым заключается государственный или муниципальный контракт.

В объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.32.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, входят действия, нарушающие законодательно установленные сроки и порядок оплаты приобретенных по государственному оборонному заказу для государственных нужд товаров, работ или услуг, а также направленные на избежание исполнения обязанности по обеспечению авансирования.

За каждое из описанных правонарушений, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает санкцию в виде административного штрафа. Размер штрафа варьируется от 3 тысяч до 1 миллиона рублей и зависит от обстоятельств конкретного правонарушения.

Так, проанализировав действующие нормы кодекса, неурегулированным вопросом остается привлечение к административной ответственности банков предоставляющих банковские гарантии на обеспечение заявок при проведении конкурсов и аукционов.

В этой связи целесообразно внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статью 7.31.5, закрепляющую ответственность банков (гарантов) за выдачу банковской гарантии на обеспечение заявок при проведении конкурсов и аукционов и обеспечения исполнения контрактов с несоблюдением требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе и за невнесение выданных банковских гарантий в реестр банковских гарантий.

Пристального внимания заслуживает также ст. 14.25. КоАП РФ «Нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц органами, осуществляющими государственную регистрацию юридических лиц»<sup>1</sup>. В связи с введением в Российской Федерации единого государственного реестра, который должен содержать сведения о создании, реорганизации, ликвидации юридических лиц, а также изменения, внесенные в учредительные документы юридические лица обязаны предоставлять сведения для внесения записи в единый государственный реестр юридических лиц.

Как правило, правонарушение предусмотренное ч. 3 ст. 14.25 настоящего кодекса влечет за собой предупреждение, и реже штрафные санкции. В случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.25 КоАП РФ, объективная сторона состоит в том, что виновный предоставляет в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, документы, которые содержат заведомо ложные сведения (например, о составе учредителей, о сроках ликвидации), если такое действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния<sup>2</sup>. В практике возникает вопрос: как объективную сторону данного правонарушения отграничить от состава преступления, предусмотренного в ст. 327 УК РФ<sup>3</sup> устанавливается ответственность не только за подделку удостоверения, иного официального документа, предоставляющего права или освобождающего от обязанностей в целях его использования, сбыт такого документа, но и за использование заведомо подложного документа. К сожалению, законодатель так изложил свою волю, что разграничить эти составы практически невозможно.

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

<sup>2</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. с. – 296.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2013) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

Поэтому законодателю необходимо уточнить редакцию ст. 14.25 КоАП РФ, а Верховному суду РФ определить свою позицию по данному вопросу. Впредь нужно иметь в виду, что поскольку заведомо ложные сведения предоставляются в орган, осуществляющий регистрацию юридических лиц, наступает не уголовная, а административная ответственность, ибо любые сомнения, есть ли состав преступления или нет, толкуются в пользу обвиняемого.

Хотелось бы отметить применение статьи 19.7.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2016)<sup>1</sup> непредставление информации и документов или представление заведомо недостоверных информации и документов в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере государственного оборонного заказа, орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля

Субъектами административного правонарушения, предусмотренного рассматриваемой статьей, могут быть только должностные или юридические лица, поскольку предоставляемую информацию, в случае если это предусмотрено законом, обязано предоставить должностное или юридическое лицо.

Правонарушение имеет своим объектом порядок управления в области информации. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)<sup>2</sup> понимает под информацией сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления; а под

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1.

<sup>2</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

документированной информацией - зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель.

В соответствии с указанным Федеральным законом граждане, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения должны в обязательном порядке представлять документированную информацию органам и организациям, ответственным за формирование и использование государственных информационных ресурсов. В то же время перечни представляемой в обязательном порядке документированной информации и перечни органов и организаций, ответственных за сбор и обработку федеральных информационных ресурсов, утверждает Правительство РФ. Порядок и условия обязательного представления документированной информации доводятся до сведения граждан и юридических лиц. Порядок обязательного представления и (или) получения информации, которая относится к государственной тайне, и конфиденциальной информации устанавливается и осуществляется в соответствии с законодательством об этих категориях информации.

Объективная сторона правонарушения заключается:

- во-первых, в непредставлении или несвоевременном представлении в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности;

- во-вторых, в представлении в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде.

С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение может быть как умышленно, так и по неосторожности.

Таким образом, подводя итог можно констатировать, что административная ответственность за правонарушения в контрактной сфере в связи с постоянными изменениями, происходящими в экономической жизни страны, и её интенсивным развитием может быть в дальнейшем дополнена ещё не одной статьей, предусматривающей административную ответственность в указанной сфере.

## Заключение

Проведенный нами анализ контрактной системы показал, что сформированная организационно - функциональная модель государственных закупок, как на федеральном, так и на региональном уровне, позволили выделить специфику ее развития, заключающуюся в ярко выраженной тенденции к централизации функций на всех стадиях заключения, выполнения государственных заказов, а также организации действенного контроля в рамках специально созданных структур. В этой связи были созданы предпосылки для более эффективного использования государственного заказа в качестве экономического инструмента стабилизации национальной и региональной экономики.

В рамках исследуемой нами темы можно сделать следующие выводы, которые являются результатом рассмотрения поставленных исследовательских задач:

Во-первых, история становления и развития института контрактной системы достаточно рано появился в системе отечественного законодательства. Начиная с Русской Правды можно говорить о формировании нормативно правового регулирования указанной сферы общественных отношений.

Во-вторых, в настоящее время идет процесс обновления законодательства в контрактной сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд для его большей адаптации к требованиям времени. Важнейшим шагом на пути становления системы государственных закупок в Российской Федерации на современном этапе стало принятие Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В указанном законе впервые был полноценно закреплён комплексный и ориентированный на результат подход к публичным закупкам. Однако процесс реформирования данной сферы не

завершен.

В-третьих, ныне действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит 12 самостоятельных статей, закрепляющих составы административных правонарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В-четвертых, объектом всех административных правонарушений, проанализированных в рамках изучения данной темы, являются отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах.

В-пятых, существует ряд проблем, выявленных в данной работе, как теоретического, так и практического характера. Так, отсутствует единое мнение специалистов о правовой природе государственных договоров (контрактов). Изучив труды теоретиков права, считаем, что правоотношения, возникающие в сфере поставок товара, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд, несмотря на наличие в них отдельных элементов публичного права, носят именно административно-правовой характер.

В связи с тем, что небольшое количество публичных элементов частично ограничивают, но не отменяющих действие гражданско-правовых методов и принципов регулирования размещения заказов, весь комплекс правоотношений следует отнести к области административного права.

Поэтому, заключаемый по итогам размещения заказа государственный контракт на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд следует рассматривать как административно-правовой договор.

В связи с этим, считаем необходимым устранение пробелов и межотраслевых коллизий в правовом регулировании госзаказов. Прежде всего, необходимо установить единые терминологические аппараты во всем федеральном законодательстве.



Кроме того, необходимо четко установить приоритеты в части коллизионного в настоящий момент регулирования между гражданским правом и специальными правовыми отраслями.

Также считаем целесообразным внесение изменений в действующее законодательство по размещению заказов в части разделения понятий государственных (муниципальных) нужд и нужд ведомств.

Еще одной острой проблемой в настоящее время является формулировка норм закона о размещении заказов, позволяющая контролирующим органам, заказчикам, а так же поставщикам (подрядчикам, исполнителям), свободно трактовать положения Закона о размещении заказов, что вызывает споры и увеличивает количество жалоб, предписаний, задерживает срок подписания и исполнения государственного контракта. В связи с чем, откладывается на неопределенный срок осуществление государственных задач, поставленных перед государственным заказчиком.

Разработка в законе о размещении заказов более четких и однозначных формулировок в соответствии с, прежде всего административным законодательством позволит на практике избежать рассмотренные проблемы, а так же уменьшит количество недобросовестных государственных заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей) пользующихся сложившимся положением в корыстных целях.

В дополнение, для повышения эффективности расходования бюджетных средств необходимо применение и антикоррупционных мер. Во-первых, расширение системы информационного обеспечения и электронного документооборота при планировании и обосновании объемов государственных закупок, развитие электронных торгов для обеспечения открытости и прозрачности государственных закупок. Также требуется усиление контроля за счет регламентации, стандартизации и методического обеспечения всех этапов процесса государственных закупок, как на региональном, так и на федеральном уровне.

Определяя повышение эффективности государственных закупок в качестве важнейшей задачи развития экономики страны можно отметить её интегральный характер, заключающийся в результативности федеральных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям. Более того, можно выделить и «внешнюю» эффективность системы как влияние системы государственных закупок на экономику страны, которую можно оценить через мультипликативный эффект от размещения и реализации государственных заказов. Очевидно, что результативность, экономичность и внешняя эффективность системы государственных закупок связаны между собой и, по сути, выражают лишь различные аспекты эффективности общественных расходов.

## **Список использованных источников и литературы:**

### **Нормативные правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. (ред. 28.12.2016 г.). // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.
6. О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федеральный Закон Российской Федерации от 02.12.1994 г. № 53-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.
7. О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 13.12. 2004 г. № 60-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 19.12.1994. – № 34. – Ст. 3540.
8. О государственном материальном резерве: Федеральный Закон

Российской Федерации от 29.12.1994 г. № 79-ФЗ (ред. 05.04.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 02.01.1995. – № 1. – Ст. 3.

9. О естественных монополиях: Федеральный закон Российской Федерации от 17.09.1995 г. № 147-ФЗ (ред. 05.10.2015 г.) // Собрание законодательства РФ, 21.08.1995. – № 34. – Ст. 3426.

10. О государственном оборонном заказе: Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2012 г. № 275 (ред. 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012. – №53 (ч.1). – Ст. 7600.

11. О техническом регулировании: Федеральный закон Российской Федерации от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ (ред. 05.04.2016г.) // Собрание законодательства РФ, 30.12.2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5140.

12. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.

13. О защите конкуренции: Федеральный закон Российской Федерации от 26.07.2006 г. № 135 (ред. 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (ч.1) – Ст. 3434.

14. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

15. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 02.02.2006 № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ, 06.02.2006. – № 6. – Ст. 636.

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2013 № 396-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 30.12.2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6961.

17. Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию: Постановление Правительства РФ от 12.10.2013 г. № 913 // Собрание законодательства РФ, 21.10.2013. – № 42. – Ст. 5371.

18. О размещении бюджетными учреждениями заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на основании государственных или муниципальных контрактов: Письмо Минфина от 06 апреля 2007 г. № 2-13-10/833 // Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов, 2007. – № 21.

19. Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2006 г. № 631 // Собрание законодательства РФ, 2006. – № 44. – ст. 4602.

20. О поставках продукции и товаров для государственных нужд: Закон Российской Федерации от 28.05.1992 г. № 2859-1 (утратил силу) // Российская газета, 30.06.1992. – № 148.

21. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

22. Об утверждении положения о пользовании официальными сайтами в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанными сайтами: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2007 г. № 147 (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 19.03.2007. – № 12. – Ст. 1412.

23. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999 г. – № 19. – ст. 2302.

24. О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997 г. – №15. – Ст. 1756.

25. Об организации материально - технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году: Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 № 558 (ред. от 29.10.1992) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 16.11.1992.

26. О поставках продукции и товаров для государственных нужд: Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 // Российская газета, 30.06.1992. – № 148.

27. О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р (ред. от 10.08.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

28. О методических рекомендациях по вопросам, связанным с организацией закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд: Распоряжение Правительства РФ от 24.07.1997 № 1047-р // Собрание

законодательства РФ, 11.08.1997. – № 32 – ст. 3814.

### **Материалы судебной практики:**

1. По запросу арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 федерального закона «О банках и банковской деятельности: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. № 182-О // Собрание законодательства РФ, 1999. – № 52. – Ст. 6460.

2. По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско - Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско - южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 23. – ст. 2409.

3. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Российская газета, 19.04.2005. – № 80.

4. Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебно-арбитражной практике: Письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 19.08.1994 № С1-7/ОП-587 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ, 1994. – № 11.

### **Научная и учебная литература**

1. Административное право: Учебник. Под. ред. Ю.М. Козлова. М. 2006.
2. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. М., 2012.
3. Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления: Учеб. пособие. М., Юристъ. 2015. – С. 190.
4. Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. – 355с.
5. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2012. – 282 с.
6. Антипина Н.С. Правовое регулирование государственного заказа. // Муниципальная власть, 2009. – № 1. – С. 68 – 71.
7. Атамась, А. В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно- конструкторских и технологических работ в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Атамась Андрей Валерьевич. – М., 2009.
8. Бахрах Д.Н. Административное право: Краткий учебный курс. М, 2000. – С.198
9. Белов В.Е. Историческое развитие госзакупок для государственных нужд. // Госзаказ. – 2014. – № 10. – С. 7 - 12.
10. Белокрылова О.С. Инновационные технологии в размещении государственных и муниципальных заказов. Ростов-н/Д. 2008. – С. 130
11. Галицын Ю. Н. История государственного регулирования экономической деятельности в России. – М, 2010.
12. Гончаров Е.Ю. Государевы нужды в допетровскую эпоху. // Конкурсные торги. – 2013. – № 5. – С. 28 - 31.
13. Гончаров Е.Ю. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.). //



Конкурсные торги. – 2008. – № 14. – С. 41 – 46.

14. Гражданское право: Учебник. Ч. 2. под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2015.

15. Гребенщикова Я.Б. Понятие муниципального контракта и его правовая природа. // Административное и муниципальное право. 2009. – № 2. – С. 34 - 40.

16. Демин А.В. Государственные контракты (публично-правовой аспект). // Хозяйство и право. 2012. – № 8.

17. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск: Изд-во Красноярского гос. ун-та, 1998.

18. Ильиных В.А. Государственное регулирование сельскохозяйственного рынка Сибири в условиях нэпа (1921 — 1928 гг.): Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. – Новосибирск, 1998.

19. Интернет-конференция «Россия: варианты институционального развития». Изменения формальных правил размещения государственного заказа в России и текущие преобразования в контексте международного опыта. URL [http:// www.ecsocman.edu.ru/ db/ msg/ 293244/ print.html](http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/293244/print.html).

20. Клейн Н.И. Поставка продукции для государственных нужд // Закон. – 2010. – № 6. – С. 64 – 72.

21. Кокарева Л.М. Электронные методы осуществления госзакупок в странах Евросоюза. Практика проведения электронных аукционов Великобритании. // Госзаказ. 2011. № 22. – С. 34 – 41.

22. Кузнецов И.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. Москва. Изд. Альпина Паблишер. – 2012.

23. Кузнецов, В. И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук / Кузнецов Владимир Иванович. – М., 2005.

24. Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. Инфра-М. – 2014.

25. Ноздрачев А.Ф. Правовая природа государственных заказов. М.

2009. – С. 130.

26. Попырин В.И. Опыт Австралии и Новой Зеландии. // Московские торги, 2010. – № 2,3.

27. Рекомендации по организации и проведению торгов по закупке товаров, подготовке тендерной документации и контрактов на поставку оборудования и услуг. М. – СПб.: Энергопресс, – 1995. – С. 106.

28. Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. ИНФРА-М. 2011. – С. 275.

29. Рябухин С.Н. Актуальные проблемы государственных закупок и соблюдение принципов эффективности расходования бюджетных средств. М., 2013.

30. Серединцев Д.С. Развитие системы управления государственными закупками: автореф. дис. канд. экон. наук / Д. Серединцев. – Москва, 2009.

31. Смирнов В.И. Формирование российской законодательной базы по госзакупкам. История вопроса. // Государственный заказ. 2014. № 3. - С. 15 – 20.

32. Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю. Становление рыночной системы государственных закупок в России. Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2015.

33. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М. 2013.

34. Ткачева Т.Н. Договор созидает, сговор разрушает. Опыт применения антитрестовского (антимонопольного) законодательства США при проведении конкурсов и торгов. // Московские торги, 2013. – № 6. – С. 39 -46.

35. Точилин Р.Ю. Пределы полномочий заказчика при размещении государственного и муниципального заказов. // Право и экономика, 2008. – № 6. – С. 12 – 17.

36. Тургусова Ю.С. Торги как способ заключения договора: автореф.

дис. канд. юрид. наук. Москва, 2009.

37. Уманская В.П. Административная ответственность в сфере государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 42 - 47.

38. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М. «Спарк», 1995. – С. 369.

### **Интернет ресурсы**

39. <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> - официальный сайт Единая информационная система в сфере закупок.

40. <http://ecgz.ru> - официальный сайт Единый центр консультаций по госзакупкам.

41. <http://www.consultant.ru> - официальный сайт Справочной правовой системы КонсультантПлюс.

42. <http://www.pravo.gov.ru> - официальный интернет-портал правовой информации